



**Carla Teresa
Maia Resende**

***Rankings* das escolas em Portugal e Inglaterra: um
estudo comparado**



**Carla Teresa
Maia Resende**

***Rankings* das escolas em Portugal e Inglaterra: um
estudo comparado**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Análise Social e Administração da Educação, área de especialização em Administração da Educação, realizada sob a orientação científica do Dr. António Augusto Neto-Mendes, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho ao meu filho, Pedro Miguel.

o júri

presidente

Prof. Dr. Jorge Adelino Rodrigues Costa
Professor Associado da Universidade de Aveiro

Prof. Dr. Carlos Alberto Gomes
Professor Auxiliar da Universidade do Minho

Prof. Dr. António Augusto Neto-Mendes
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Começo por expressar a minha gratidão ao Professor Doutor António Augusto Neto-Mendes pelas suas críticas e sugestões que me permitiram encontrar o caminho ao longo das muitas encruzilhadas com que me deparei durante a realização desta investigação. Não posso deixar de lhe agradecer as palavras de estímulo e apoio nos momentos de maior desânimo, na certeza de que sem a sua orientação e amabilidade este trabalho não teria sido levado a bom porto.

Ao Miguel e ao Pedro agradeço a compreensão e o carinho com que me brindaram durante estes longos meses de trabalho árduo e ausências.

Aos meus pais e irmão quero reafirmar o meu apreço pela sua preocupação constante e infinita paciência.

palavras-chave

Rankings, mercado, escolha parental, comparação, desigualdade.

resumo

O presente trabalho realiza um estudo comparado sobre a divulgação de listas de ordenação, ou *rankings*, das escolas secundárias em Portugal e Inglaterra, tendo como base os resultados dos exames dos alunos.

A autora procura traçar a evolução dos dois sistemas educativos, identificar as principais reformas e caracterizar as tendências que marcam as políticas educativas destes países, anteriores ao aparecimento das listas no panorama escolar. Os *rankings* são publicados partindo do pressuposto de que auxiliam a escolha parental, contribuem para a melhoria do processo ensino-aprendizagem, possibilitam a prestação de contas.

Este estudo explora os usos e consequências da divulgação das listas de ordenação dos estabelecimentos de ensino a partir de diferentes perspectivas, os resultados revelados pelas autoridades educativas e pelos meios de comunicação social, terminando com a caracterização do debate gerado pelos actores políticos e educativos em alguns órgãos da imprensa.

A autora conclui que as listas de ordenação são construídas com recurso a métodos que apresentam falhas, a sua divulgação beneficia as famílias detentoras de capital cultural e económico mais elevado, promove a comparação pública dos estabelecimentos de ensino, bem como a valorização de determinadas categorias de alunos e de escolas.

keywords

League tables, market, parental choice, comparison, inequality.

abstract

The current piece of work presents a comparative study about the publication of school performance tables on the basis of examination results in Portugal and England.

The author draws the evolution of the educational systems of both countries, identifies their major reforms and discusses the tendencies at work in the educational policies adopted just before performance tables have become a feature of the educational landscape. These tables have been published on the assumption that they help to inform parental choice, school improvement and make schools more accountable.

This study explores the uses and consequences of their publication from a number of perspectives along with the results that are published by the government and the mass media. Finally, the debate they originate among politicians and educative actors in the press is also examined.

The author comes to the conclusion that the methods used to compile performance tables show weaknesses, the information published benefits the families with higher cultural and economic capital, it promotes public comparisons of schools and strengthens the position of certain categories of pupils and schools.

Índice_____

Índice

Introdução	12
1. Tema e a sua justificação	13
2. Formulação do problema	13
3. Delimitação da investigação	15
4. Objectivos da investigação	15
5. Opções metodológicas	16
6. Estrutura do trabalho	19
 Capítulo I – História Recente de Portugal e Inglaterra	21
Considerações prévias	22
1. Portugal: do autoritarismo à democracia	22
1.1. O “Estado Novo”	22
1.2. Revolução de Abril	25
1.3. A consolidação da democracia	28
1.4. Integração na Comunidade Económica Europeia	32
2. Inglaterra	34
2.1. O impacto político e social da Segunda Guerra Mundial	35
2.2. As políticas de consenso do pós-guerra	36
2.3. O thatcherismo	43
2.4. O <i>New Labour</i> e o legado de Thatcher	47
2.5. Integração na Comunidade Económica Europeia	49
 Capítulo II – Sistemas Educativos de Portugal e Inglaterra: Enquadramento	
Político e Normativo das Principais Reformas	52
Considerações prévias	53
1. Sistema Educativo Português	53
1.1. Educação e “Estado Novo”	53
1.2. A Revolução de Abril e a democratização do ensino	58
1.3. 1976 e o início da “normalização”	60
1.4. A Lei de Bases do Sistema Educativo	63

1.5. O “edifício legislativo” posterior à LBSE durante o período de governação social democrata	66
1.6. A “paixão pela educação” do governo socialista	71
2. Sistema Educativo Inglês	79
2.1. A lei de 1944 e o período de consenso	79
2.2. A década de setenta e fim do consenso	85
2.3. A educação e a “Nova Direita”	89
2.4. A educação e o <i>New Labour</i>	97
 Capítulo III – Estado, Mercado e Educação	109
Considerações prévias	110
1. Estado-Providência	110
1.1. Estado-Providência e educação	112
1.2. Crise do Estado-Providência	112
2. Neoliberalismo	113
3. Globalização económica e globalização política	115
4. Regulação da educação	118
5. Neoliberalismo e educação	121
6. O “quase-mercado” da educação em Inglaterra	126
7. Rumo ao “quase-mercado” educativo em Portugal?	129
8. Regulação pela procura	135
9. Regulação pela oferta	138
 Capítulo IV – <i>Rankings</i> das Escolas Secundárias em Portugal e Inglaterra	140
Considerações prévias	141
1. <i>Rankings</i> das escolas secundárias	142
2. <i>Rankings</i> das escolas secundárias em Portugal	143
2.1. O aparecimento dos <i>rankings</i>	143
2.2. A lista de ordenação das escolas secundárias da Universidade Nova de Lisboa	144
2.3. Os <i>rankings</i> na comunicação social	147
2.4. <i>Rankings</i> das escolas secundárias: o confronto de ideias	149

2.5. As diferentes posições expressas na imprensa	154
3. <i>Rankings</i> das escolas secundárias em Inglaterra	166
3.1. O aparecimento das listas de desempenho	166
3.2. Listas de desempenho das escolas secundárias do <i>Department for Education</i>	168
3.3. Os <i>rankings</i> num dos órgãos de comunicação social	172
3.4. <i>Rankings</i> das escolas secundárias: pontos fortes e pontos fracos	173
3.5. <i>Rankings</i> e liberdade de informação	178
3.6. <i>Rankings</i> e escolha de escola	180
3.7. Práticas escolares e <i>rankings</i>	181
3.7.1. Admissão escolar e <i>rankings</i>	182
3.7.2. Exclusão escolar e manipulação de resultados	184
3.7.3. A conversão de D em C	185
3.7.4. O processo de ensino-aprendizagem e os <i>rankings</i>	186
3.8. As diferentes posições expressas na imprensa	187
Conclusão	198
Bibliografia	207

Siglário

ATL – Association of Teachers and Lecturers
AD- Aliança Democrática
BE- Bloco de Esquerda
BSE- Bovine Spongiform Encephalopathy
CECA- Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE- Comunidade Económica Europeia
CDS- Centro Democrático Social
Confap – Confederação Nacional das Associações de Pais
CR- Conselho da Revolução
CSE- Certificate of Secondary Education
CTC- City Technology College
DfE- Department for Education
DfES- Department for Education and Skills
EAZ- Education Action Zone
EFTA- Associação Europeia de Comércio Livre
EiC- Excellence in Cities
ERA- Education Reform Act
FENPROF- Federação Nacional dos Professores
FMI- Fundo Monetário Internacional
GCE- General Certificate of Education
GCSE- General Certificate of Secondary Education
GM- Grant Maintained
GNVQ- General National Vocational Qualifications
IGE- Inspeção Geral de Educação
INE- Instituto nacional de Estatística
IPPR- Institute for Public Policy Research
JSN- Junta de Salvação Nacional
KS- Key Stage
LBSE- Lei de Bases do Sistema Educativo
LEA- Local Education Authority

LMS- Local Management of Schools
ME- Ministério da Educação
MFA- Movimento das Forças Armadas
MTC- Mecanismo de Taxas de Câmbio
MUD- Movimento de Unidade Democrática
NAHT- National Association of Head Teachers
NCC- National Curriculum Council
NUT- National Union of Teachers
Ofsted- Office for Standards in Education
PAIE- Programa de Avaliação Integrada das Escolas
PCP- Partido Comunista Português
PEDAP- Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa
PEDIP- Programme Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PEPT- Programa Educação Para Todos
PIB- Produto Interno Bruto
PIDE- Polícia Internacional e de Defesa do Estado
PIPSE- Programa Interministerial de promoção de Sucesso Educativo
PODAEEF- Programa de Desenvolvimento e Apoio a Estruturas de Emprego e de Formação
PPD- Partido Popular Democrata
PRODAC- Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades
PRODEP- Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
PS- Partido Socialista
PSD- Partido Social Democrata
SCAA- School Curriculum and Assessment Authority
SEAC- School Examinations and Assessment Council
SHA- Secondary Heads Association

Introdução

1. Tema e sua justificação

O presente trabalho pretende abordar a temática dos *rankings* das escolas secundárias públicas em Portugal e na Inglaterra.

A publicação destas listas de ordenação dos estabelecimentos de ensino secundário teve início, no nosso país, em 2001, enquanto que no caso da Inglaterra a divulgação das mesmas começou em 1992. Tendo em consideração esta realidade, visamos realizar uma análise comparativa do impacto a nível social e educativo dos *rankings* das escolas secundárias nesses dois países, a fim de compreender os diferentes motivos que levam à divulgação das mesmas e suas principais consequências.

Dado que se trata de um tema que se renova todos os anos e que tem merecido a atenção dos diferentes actores sociais e educativos do nosso país, julgamos que é de todo o interesse debruçarmo-nos sobre os *rankings* de escola, privilegiando a abordagem sociológica complementada pela reflexão em torno das políticas educativas que facilitaram a sua implementação, aliada à descrição e análise dos contextos histórico e económico que possibilitaram a sua emergência.

2. Formulação do problema

No contexto das mudanças sócio-políticas actuais a avaliação externa que visa o controlo de objectivos previamente definidos (“estandardizada criterial com publicitação dos resultados”, na perspectiva de Afonso, 1998: 168) vem assumindo uma grande importância na promoção de “quase-mercados” educativos ao desempenhar duas funções: reforço do poder e controlo do Estado sobre os currículos e os resultados, o que dá origem à expansão do Estado; promoção de pressões competitivas entre os estabelecimentos de ensino quando os resultados são publicitados, o que causa a expansão do mercado.

A discussão suscitada pela implantação do “quase-mercado” no sistema educativo é dominada por duas tendências. Por um lado, há aqueles autores (Chubb & Moe, 1997; Chubb & Moe, 1990) que advogam a necessidade da existência da liberdade de escolha, diversidade de oferta, privatização do ensino e devolução da autonomia e gestão às escolas como factores de promoção de uma educação de qualidade, eficaz, eficiente que responda às necessidades da população; por outro lado, apresentam-se outros (Gewirtz, Ball & Bowe, 1995; Whitty, Power & Halpin, 1998; Woods, Bagley & Glatton, 1998b) que alertam

para os efeitos de desigualdade de oportunidades e segregação na oferta educativa gerados pelas políticas de mercado no sistema de ensino.

Vários autores realizaram estudos empíricos que de forma mais ou menos directa abordam o tema dos *rankings* das escolas secundárias em Inglaterra, os quais ao reflectirem sobre as consequências das políticas educativas que visam a criação de um “quase mercado” da educação naquele país, apontam para a seriação das escolas de acordo com os resultados de exames nacionais (avaliação externa) como um mecanismo promotor da concorrência entre os estabelecimentos de ensino e como um indicador a ter em conta pelos pais quando escolhem a “melhor” escola para os seus filhos.

Em Portugal, o “quase-mercado” da educação parece não se ter ainda afirmado, pois embora “estas lógicas estejam presentes não são ainda maioritárias” (Barroso & Viseu, 2003a) e a liberdade de escolha da escola não se verifica de forma explícita, já que de acordo com a carta escolar os alunos são obrigados a efectuar matrícula na escola da sua área de residência, exceptuando-se o caso dos alunos do ensino secundário que o podem fazer em qualquer escola dependendo da área que pretendam seguir. Os *rankings* são vistos com apreensão pela comunidade científica (Costa, Neto-Mendes & Ventura, 2003; Santiago, Correia, Tavares & Pimenta, 2004). Serão uma tentativa de produzir efeitos de “quase-mercado” no nosso sistema educativo? Estão inseridos numa política de prestação de contas da escola à comunidade, constituindo uma forma de controlo social da educação? São uma forma de os estabelecimentos de ensino obterem informações sobre o seu desempenho, a sua qualidade e, se for o caso, desencadearem processos com vista à correcção das disfunções ou insuficiências modificando a sua actuação? Qual o impacto, a nível social e educativo, dos *rankings* das escolas secundárias públicas?

Realizaremos um estudo comparado desta problemática em Portugal e na Inglaterra, esperando poder “contribuir para compreender melhor o nosso sistema educativo, mediante o conhecimento do de outros países” (Ferrer, 1990: 27) e “descrever o que podem ser as consequências de determinados cursos de acção ao analisar a experiência noutro(s) país(es)” (Phillips, 1999:15), mas não visamos prever resultados ou enunciar leis, pois *la finalidad de la Educación Comparada no es la de ofrecer modelos para imitar o para rechazar, sino la de comprender a los pueblos y aprender de sus experiencias educativas y culturales* (Garrido, 1991:111). É nosso intuito apenas oferecer

perspectivas de análise que suscitem uma reflexão crítica relativamente às das listas de ordenação dos estabelecimentos de ensino.

3. Delimitação da investigação

Como já tivemos oportunidade de referir, com este trabalho pretendemos realizar um estudo comparado sobre os *rankings* em Portugal e Inglaterra. Dada a necessidade de restringir o campo de estudo, por forma a que o trabalho se torne exequível, centraremos a nossa atenção no ensino secundário público, fixando como período temporal o ano de 2002, data em que no nosso país é publicada a proposta de ordenação dos estabelecimentos de ensino da “autoria” do Ministério da Educação. No ano anterior haviam sido divulgados, pela primeira vez, os dados relativos aos resultados dos exames nacionais do décimo segundo ano, o que permitiu à imprensa a elaboração dos *rankings* das escolas. Em Inglaterra, é também aquela a data da composição das primeiras listas de desempenho dos alunos de “valor acrescentado”. Porém, atendendo a que as unidades de comparação seleccionadas são dois países com percursos históricos, sociais, económicos e políticos dissemelhantes, consideramos necessária a análise retrospectiva da evolução ocorrida nos dois sistemas educativos para um correcto enquadramento da problemática, o que nos fará recuar aos períodos do “Estado Novo” e pós-guerra, na Inglaterra, dando especial enfoque às duas últimas décadas do século XX.

Acreditamos que, apesar dos aspectos divergentes a que já aludimos, o presente estudo nos mostrará que a construção de *rankings*, a partir dos resultados dos exames nacionais dos alunos, e sua publicação induzem efeitos de “quase-mercado” nos sistemas educativos quer de países centrais, quer de países semiperiféricos, existindo semelhanças mais significativas entre 1) a forma como são elaborados, 2) as razões que justificam a sua divulgação, 3) as reacções que despertam nos actores educativos e políticos, 4) os seus efeitos em termos do aumento das desigualdades, do que as eventuais diferenças.

4. Objectivos da investigação

De acordo com o exposto anteriormente, são objectivos do nosso trabalho:

- Descrever o contexto histórico, político e económico que antecede a decisão de publicitar as listas de ordenação das escolas secundária públicas;
- Compreender como é que as políticas educativas de um país central influenciam um país semiperiférico;
- Referir as consequências, a nível social e educativo, da utilização e divulgação dos *rankings* das escolas secundárias;
- Abordar a questão da possível existência de uma relação entre o aprofundamento das desigualdades sociais e a publicação dos *rankings*;
- Caracterizar o “quase-mercado” da educação (em Inglaterra) e explicar a sua relação com os *rankings* das escolas;
- Explicar o papel desempenhado pela publicação da lista seriada das escolas secundárias na formulação de políticas de liberdade de escolha dos pais;
- Compreender/comparar o modo como os dados são recolhidos, tratados e divulgados em Portugal e na Inglaterra;
- Analisar/comparar as reacções dos diferentes actores sociais perante a publicação dos *rankings* das escolas.

5. Opções metodológicas

A globalização tecnológica e económica da década de 80 conduziu à globalização do discurso educativo durante os anos 90. A sua característica mais proeminente foi a utilização de comparações internacionais para legitimar as declarações governamentais acerca das condições dos sistemas educativos nacionais e para justificar mudanças radicais nas políticas educativas. Vários países foram objecto das comparações internacionais dos resultados escolares e adoptaram políticas desenvolvidas noutros países (*policy borrowing*), o que contribui para que o método comparativo fosse amplamente utilizado. Porém, a comparação internacional dos processos educativos e resultados é problemática e o “empréstimo” de práticas educativas pode ser perigoso, na medida em que pode afectar milhões de pessoas entre alunos, pais, professores e outros.

Destaca-se, então, o contributo da investigação comparada da educação para a nossa compreensão dos problemas educativos contemporâneos e para a nossa capacidade de os resolver. As políticas educativas nacionais podem ser investigadas num contexto

internacional de uma forma válida e comparadas, podendo daí surgir a avaliação do seu impacto, o que permite retirar valiosas lições.

O estudo comparado, ao ocupar-se da explicação de assuntos do âmbito da educação, permite ao investigador analisar “o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstractos e gerais, constituindo uma verdadeira experimentação indirecta” (Marconi & Lakatos, 2003:107), ou seja, antes de uma reforma ou determinada política ser introduzida (total ou parcialmente) num dado país, o investigador tem a possibilidade de analisar através da experimentação indirecta a experiência num outro lugar.

Phillips (1999: 16) apresenta os seguintes argumentos a favor do estudo comparado da educação:

- mostra alternativas àquilo que é feito a nível nacional;
- oferece medidas através das quais julgamos o desempenho dos sistemas educativos;
- descreve o que podem ser as consequências de determinados cursos de acção ao analisar a experiência em vários países, ou seja, ao tentar prever resultados, pode servir simultaneamente para apoiar ou alertar contra potenciais decisões políticas;
- fornece um conjunto de dados descritivos e explicativos que nos permitem enquadrar várias práticas e procedimentos num amplo contexto, o que ajuda a clarificá-los;
- contribui para o desenvolvimento de uma rede teórica cada vez mais sofisticada na qual são analisados e descritos fenómenos educativos;
- fornece dados objectivos que servem para testar outros dados menos objectivos utilizados por aqueles que utilizam a comparação com fins políticos ou por outras razões;
- pode desempenhar um papel importante de apoio, bem como facultar instruções quando se pretende desenvolver planos de reforma educativa, pois permite examinar experiências noutra local;
- ajuda a promover a cooperação e o entendimento mútuo entre as nações ao discutir diferenças e semelhanças culturais e ao oferecer explicações para elas;
- promove o interesse intelectual, simples actividade de aquisição de conhecimentos, da mesma forma que um estudo comparado da religião ou da literatura.

Na perspectiva de Ferrer (1990: 75-86), o método comparativo em educação apresenta várias etapas fundamentais, a saber:

- 1- Fase pré-descritiva:
 - a) Selecção, identificação e justificação do problema, onde se dá uma visão geral do problema que possibilite ao mesmo tempo delimitar posteriormente a investigação;
 - b) Formulação de hipóteses para guiar a selecção de dados e proceder à análise dos mesmos;
 - c) Delimitação da investigação, onde se procede à: definição dos conceitos empregues; delimitação do objecto e da área de estudo; estabelecimento dos limites do processo de investigação ao referir as diferentes etapas a seguir; selecção dos instrumentos de medida; fixação das técnicas de análise.
- 2- Fase descritiva: os dados são apresentados separadamente para cada uma das áreas de estudo, sendo descritos os dados contextuais (geográficos, históricos, políticos, económicos, culturais, religiosos, etc.) com vista à interpretação correcta dos elementos educativos. Cabe ao investigador decidir quais os dados mais importantes em função da área de estudo e das hipóteses, procedendo à sua descrição de forma clara e ordenada.
- 3- Fase interpretativa: os elementos educativos expostos na descrição são interpretados através da influência que exercem os factores contextuais nas áreas de estudo delimitadas. Realiza-se uma análise explicativa onde se procura determinar que implicações têm sobre os diversos aspectos do sistema educativo os diferentes factores contextuais do país que está a ser analisado.
- 4- Fase de justaposição: os dados apresentados na descrição e que foram posteriormente interpretados são confrontados, bem como as conclusões analíticas que apontem directamente para o objectivo da investigação. Esta etapa deve ser orientada pelas hipóteses elaboradas anteriormente, sendo então confirmadas ou infirmadas. A confrontação pode ser feita com base em dados qualitativos e/ou quantitativos. Neste último caso, são expostos os resultados estatísticos e a sua significação.
- 5- Fase comparativa: o objectivo primordial é demonstrar aceitação ou recusa das hipóteses da investigação. Elaboram-se conclusões comparativas que são um processo de síntese, pois a análise já foi feita ao longo da descrição e interpretação.

- 6- Fase prospectiva: tem por finalidade estabelecer as tendências educativas que possivelmente se seguirão. É uma etapa considerada como optativa, pois nem sempre os estudos permitem levá-la a cabo com rigor.

Para a concretização do nosso trabalho, o método de pesquisa adoptado é a análise documental. Para a recolha de informação recorreremos a vários tipos de documentos:

- fontes primárias, “aqueles que surgem durante o período de investigação” (Bell, 1997: 91) e que oferecem informações sobre o país e o sistema educativo sem que tenha havido sistematização e elaboração por parte de um observador: documentos oficiais (legislação de base referente às reformas educativas, pareceres e conclusões de um grupo de estudos, *White Papers*, estudos de avaliação do impacto de determinada medida adoptada); documentos não oficiais (informações divulgadas por sindicatos, partidos políticos da oposição, investigações particulares, opiniões expressas em artigos de jornais);
- fontes secundárias, obras da autoria de um ou vários autores que oferecem “interpretações dos acontecimentos desse período baseadas nas fontes primárias” (ibid. ibidem.): estudos descritivos dos sistemas educativos e do contexto histórico, social e político dos dois países, que permitem o conhecimento da situação actual de cada um deles, bem como da sua evolução histórica; artigos de revistas especializadas; relatórios e estudos elaborados por especialistas e encomendados por governos; documentos de trabalho elaborados por diversas entidades.

6. Estrutura do trabalho

Depois da introdução, onde esboçamos o nosso plano de trabalho identificando os objectivos de investigação e esclarecendo os pressupostos metodológicos, desenvolveremos o nosso estudo ao longo de cinco capítulos, cada um destes contendo subcapítulos, encerrando com uma conclusão comparativa onde expomos sucintamente a forma como são elaboradas e divulgadas as listas de desempenho das escolas, os efeitos da publicação dos *rankings* das escolas a nível social e educativo, bem como as opiniões expressas na imprensa pelos actores políticos e educativos..

Dado que iremos proceder a uma comparação entre diferentes aspectos do ensino secundário público em Portugal e Inglaterra e tendo em consideração que vários teóricos

na área da educação comparada afirmam que um sistema educativo é consequência de uma evolução política, económica e cultural do país do qual faz parte, começamos por efectuar, no capítulo I, um breve enquadramento histórico dos dois países cobrindo um período temporal que ultrapassa ligeiramente os cinquenta anos, descrevendo e realçando os acontecimentos mais marcantes.

No capítulo II pretendemos fazer uma incursão no âmbito das políticas educativas e principais reformas realizadas, ao longo do período temporal já referido, nos dois países a nível do ensino secundário, tentando combinar a descrição com a análise e interpretação dos seus traços dominantes e singularidades.

No capítulo III, tratamos vários temas teóricos que se nos afiguram indispensáveis ao desenvolvimento desta investigação: observamos o Estado-Providência e sua relação com a sociedade civil; as teorias neoliberais de “Estado mínimo”; a alteração dos modos de regulação da educação. Caracterizamos as políticas educativas orientadas para a criação de um “quase-mercado” da educação na Inglaterra, focalizando a nossa atenção na conceptualização dos pais como consumidores e na prioridade concedida às políticas de escolha naquela nação. Em seguida procuramos reflectir sobre a situação portuguesa no sentido de tentar determinar se as mesmas tendências se verificam.

Prosseguimos o nosso estudo, no capítulo IV, com uma análise das principais consequências a nível social e educativo resultantes da divulgação das listas de desempenho das escolas secundárias. Efectuamos uma comparação descritiva do modo como os dados utilizados na elaboração dos *rankings* são recolhidos, tratados e divulgados, nos dois países, pelas autoridades educativas e por dois órgãos da comunicação social, bem como das reacções diversas dos diferentes actores políticos e educativos perante a publicação das listas de ordenação das escolas secundárias.

Capítulo I

História Recente de Portugal e Inglaterra

Considerações prévias

Neste capítulo fazemos uma breve incursão na história de Portugal e Inglaterra, centrando a nossa atenção no período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início do século XXI, uma amplitude temporal que nos permitirá encontrar as razões que estão na base da diferente evolução dos respectivos sistemas educativos.

Ao redigir as páginas que se seguem focamos as características económicas, sociais e políticas que entendemos mais relevantes pois “o sistema educativo deve, antes de mais, ser considerado como uma rede de interações complexas, que obrigam a ter em conta a realidade social envolvente, de forma que este não seja considerado uma ilha no seio dos restantes sistemas sociais” (Arroteia, 1992:55).

1. Portugal: do autoritarismo à democracia

Portugal é um país da Europa ocidental com uma população de 3.950.850 distribuída ao longo de 92.000 km². É uma das mais antigas nações da Europa pois em 1143 torna-se um reino independente. A queda da monarquia dá-se no século XX, sendo implantada a I República a 5 de Outubro de 1910.

A política portuguesa no período posterior é marcada por constantes lutas internas e mudanças de governo, de curta duração, derrubados por golpes parlamentares ou militares.

1.1. O Estado Novo

Em 1926 um golpe militar chefiado pelo General Gomes da Costa instaura a ditadura militar pondo fim à I República.

O país enfrenta uma grave crise económica e a bancarrota nacional é profetizada por reputados economistas. O país anseia por um chefe político capaz de reverter a situação. Em 1928 Carmona é eleito presidente da República e António de Oliveira Salazar é chamado para gerir a pasta das finanças, conseguindo equilibrar o orçamento, o que o torna no mais popular e poderoso membro do regime. Salazar é o novo chefe do governo em Junho de 1932, lugar que ocupa até 1968. O seu governo é marcado pela crença num Estado forte e adopta o lema “Deus, Pátria e Família”.

Um período de estabilidade política é inaugurado e a longa permanência dos governos no poder tornam possível a concretização de variados programas que visam a reorganização da vida nacional. O regime “arruma a casa em desordem” impondo “a disciplina nos serviços, a organização da função pública, a estabilidade nos salários e nos preços, a submissão de todos os parceiros sociais ao dirigismo estadual, a tranquilidade da opinião pública” (Saraiva, 1993:524).

A imposição da autoridade do Estado faz-se através do uso de um serviço policial de carácter político (Polícia Internacional e de Defesa do Estado - PIDE) que reprime todos os movimentos políticos à revelia do governo, bem como os movimentos dos trabalhadores e tentativas de greve. Por outro lado, a censura prévia impede a criação de uma opinião pública crítica e oposta ao regime.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial os governos totalitários são condenados, triunfando a democracia como forma de governo. Deste modo, o Estado Novo surge como “uma experiência esgotada e a reabilitação das democracias levava um largo sector da opinião a desejar o regresso a uma fórmula de governo baseada na representação parlamentar das várias correntes de opinião” (Saraiva, 1993:531).

Numa aparente cedência aos imperativos da democracia Salazar anuncia eleições livres para a Assembleia Nacional. O Movimento de Unidade Democrática (MUD) é formado, sendo denunciada a falta de liberdade democrática, o deficiente desenvolvimento económico demonstrado pelo baixo nível de vida da população, a política cultural caracterizada por elevados índices de analfabetismo e o atraso da Universidade. O MUD acaba por desistir das eleições, sendo mais tarde proibido e a repressão intensificada.

Durante as décadas de 50 e 60 regista-se um acentuado desenvolvimento industrial proporcionado pelo aumento dos recursos financeiros provenientes de um maior número de exportações para a Europa, facilitadas pela adesão à Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) em 1960; são levados a cabo Planos de Fomento que visam a criação de infra-estruturas e dar impulso a vários sectores industriais. Pelo contrário, a agricultura permanece estagnada, o que leva muitas pessoas do mundo rural a migrarem para as cidades em busca de melhores condições de vida, enquanto outras optam pela emigração para países da Europa Ocidental e Central, onde lhes são oferecidos salários superiores àqueles praticados no nosso país.

Portugal, apesar das pressões externas nega a independência aos territórios ultramarinos, o que leva ao aparecimento de movimentos independentistas nas colónias africanas que acabam por originar conflitos armados em Angola (1961), Guiné-Bissau (1963) e Moçambique (1964). Como resposta, o regime envia milhares de tropas para esses territórios que se confrontam com uma intensa guerrilha ao longo de cerca de treze anos.

Marcelo Caetano torna-se presidente do Conselho, em 1968, quando Salazar por motivos de doença se torna incapaz de governar. O novo presidente mantém a descrença nos sistemas liberais, no parlamentarismo e no multipartidarismo mas acredita que o governo tem que se renovar para sobreviver. Sob a fórmula “evolução na continuidade” toma medidas que fazem muitos acreditar na renovação do regime: a censura e a PIDE abrandam, a reforma educativa é anunciada, a legislação laboral é alterada, são legalizadas organizações políticas constituídas para disputar as eleições de 1969, os ministérios são renovados, aumentam os investimentos estrangeiros e melhora a assistência social nos meios rurais. Porém, a “Primavera marcelista” depressa se desvaneceu.

Em 1969 realizam-se eleições legislativas, sendo a oposição impedida de fiscalizar. Os deputados propostos pela União Nacional são todos eleitos, entre os quais se contam cerca de trinta jovens políticos independentes e liberais que passam a ser conhecidos como a “ala liberal” do parlamento. Porém, a maioria acaba por se demitir quando as suas propostas de liberalização do regime são derrotadas, o que evidencia o bloqueio do regime.

Quanto à situação colonial, Caetano não tenciona abandonar África recusando adoptar uma solução política para a guerra. A contestação é crescente, com protestos estudantis nas universidades, greves nas indústrias, manifestações de rua e artigos na imprensa e, conseqüentemente, a censura e a repressão intensificam-se.

Os últimos anos do regime corporativo apresentam sinais de uma crise crescente: atenuação da taxa de crescimento das exportações, aumento de défice comercial, diminuição da taxa de crescimento do investimento na indústria, dificuldade do Estado em suportar as despesas com infra-estruturas, devido ao peso das despesas da guerra colonial. A esta crise económica alia-se uma guerra colonial, a necessidade de modernizar o país, o “pulsar colectivo em busca das liberdades públicas contra a panóplia do regime ditatorial”

(Ferreira, 1995:17) e são criadas as condições para derrubar o governo de Marcelo Caetano e pôr fim ao regime autoritário em vigor.

1.2. A Revolução de Abril

No início de 1974 o país vive um clima de descontentamento e agitação causado pela não liberalização do regime, bem como pela continuação da guerra colonial. Daí que o fim da ditadura se apresentasse como a única solução para os problemas do país.

O Movimento das Forças Armadas (MFA), também conhecido por “movimento dos capitães”, em 25 de Abril de 1974 desencadeia um golpe militar que põe termo ao regime ditatorial de mais de 40 anos. Segue-se um período em que é necessário “escolher o rumo a seguir, configurar o novo aparelho de Estado e saber quem vai estar à sua frente, numa ruptura com o passado que implica a mudança de todos os protagonistas políticos” (Vieira, 2000a:60)

O 25 de Abril não consiste apenas na extinção da mais prolongada ditadura Europeia através de um golpe militar. Há uma ruptura a nível político, social e económico, pois há nas pessoas o desejo de dismantelar “a velha ordem” e construir uma nova. “Os soldados recusam continuar a guerra em África, o império desmorona-se, a autoridade contesta-se sem receio de represálias, “o poder disputa-se na rua, a liberdade impõe-se como direito natural, a responsabilidade é para pensar amanhã e os costumes desabrocham como uma flor na Primavera” (Vieira, 2000a:23).

Como referimos, um grupo de oficiais do Exército cansados da guerra colonial toma a iniciativa de mudar a situação do país ao derrubar o regime e apresenta o seu programa: Democratizar, Descolonizar e Desenvolver. A democratização e a descolonização são conseguidas durante o período compreendido entre 1974 e 1976, enquanto que a possibilidade de desenvolvimento é associada à integração na Comunidade Económica Europeia e a um novo modelo de desenvolvimento económico para o país.

O país não se limita a proceder à substituição das instituições políticas, há uma verdadeira revolução nos campos mais variados: “desaparição do medo, liberdade de expressão, extinção da censura à imprensa e aos espectáculos, extermínio da polícia política e de pensamento, fim dos delitos de opinião, criação de partidos políticos, direito à greve e à indignação, contestação dos chefes, questionamento da propriedade,

pulverização da moral tradicional, possibilidade de divórcio em qualquer casal, abolição de complexos e recalcamento nas relações afectivas, informalidade no traje e na aparência” (Vieira, 2000a:25).

Após o golpe militar é nomeada uma Junta de Salvação Nacional¹ (JSN) que até à constituição do I Governo provisório será o único órgão de soberania. O general António Spínola é escolhido para exercer as funções de Presidente da República.

A JSN toma as seguintes medidas: destitui das suas funções o Presidente da República, Américo Tomás, e o governo, Marcelo Caetano, enviando-os para o exílio; extingue as instituições do Estado Novo, nomeadamente a Assembleia Nacional, a Câmara Corporativa, a PIDE, a Acção Nacional Popular, a Legião Portuguesa e a Mocidade Portuguesa; dá liberdade aos presos políticos e autoriza o regresso dos exilados; permite a formação de partidos políticos e de sindicatos livres.

Num dos primeiros decretos da Junta de Salvação Nacional é instituído como feriado nacional obrigatório o dia Primeiro de Maio, o “Dia Mundial do Trabalhador”. A celebração deste dia origina a reunião de milhares de portugueses, por todo o país, em manifestações que “marcam claramente a entrada em cena na revolução portuguesa das forças políticas e sociais que se opuseram organizadamente à ditadura” (Ferreira, 1995:35).

O I Governo Provisório inicia funções a 15 de Maio de 1974, ano em que o país enfrenta uma grave crise económica devido à guerra nas colónias, à crescente dificuldade da indústria e agricultura competirem nos mercados internacionais e ao choque petrolífero de 1973 que provoca um grande aumento no preço do crude. Esta situação é agravada pelas greves, manifestações e ocupação de fábricas, o que diminui a produção, pelos resultados das nacionalizações e da reforma agrária, que se revelam aquém daqueles esperados, e pela redução do investimento privado. Assim, no ano seguinte a taxa de crescimento da produção diminui enquanto que o desemprego sobe, sendo esta situação agravada pelo regresso de meio milhão de retornados e a diminuição da emigração.

Ao longo do ano de 1974 as colónias portuguesas conquistam a sua independência, o que obriga milhares de portugueses, temendo pela sua segurança e sem que os seus bens tivessem sido devidamente assegurados, a regressarem rapidamente a Portugal em

¹ A Junta de Salvação Nacional é presidida por António Spínola, sendo constituída por dois oficiais de cada ramo das Forças Armadas: Costa Gomes e Jaime Silvério Marques (Exército); Rosa Coutinho e Pinheiro de Azevedo (Armada); Diogo Neto e Galvão de Melo (Força Aérea).

condições dramáticas. Estes retornados recebem apoio e assistência através de programas criados pelo governo para esse efeito.

A 11 de Março de 1975 alguns sectores mais conservadores preocupados com a crescente influência do Partido Comunista no MFA tentam um golpe militar liderado pelo general Spínola, o qual se havia demitido do cargo de Presidente da República, tendo sido substituído pelo general Costa Gomes. O golpe falha, sendo aproveitado pelas forças revolucionárias para operar profundas alterações na estrutura do poder. Assim, extingue-se a JSN, procede-se à criação de Conselho da Revolução (CR) e reformula-se a Assembleia do MFA. A nível económico são tomadas medidas com vista à nacionalização dos seguros, dos bancos e grandes empresas e inicia-se a reforma agrária, com a expropriação dos latifúndios do Alentejo e Ribatejo e a criação de unidades colectivas de produção.

Vive-se no país uma instabilidade crescente: o Partido Socialista (PS) e o Partido Popular Democrata (PPD) retiram-se do governo, as greves aumentam, são ocupados campos e fábricas, sedes de partidos e sindicatos sofrem ataques. Durante o “Verão quente” o país está muito próximo de uma guerra civil, adivinhando-se um confronto entre forças pró e contra o processo revolucionário.

A ala moderada das Forças Armadas organiza um plano de operações contra os revolucionários que é concretizado quando os paraquedistas de Trancos e outras unidades de cariz revolucionário iniciam uma rebelião em 25 de Novembro de 1975. Enquanto os rebeldes ocupam várias bases aéreas, os radicais tomam conta da Rádio Televisão Portuguesa emitindo mensagens revolucionárias. Porém, as forças rebeldes são neutralizadas através do Regimento de Comandos da Amadora de Jaime Neves e sob a direcção operacional de Ramalho Eanes, o qual será posteriormente candidato nas primeiras eleições presidenciais.

O golpe militar põe termo à hegemonia PCP/MFA e, deste modo, “o 25 de Novembro é o ponto de viragem do processo político português a favor da normalização democrática” (Vieira, 2000a:63).

Em Abril de 1976 a elaboração da Constituição é concluída e no dia 26 do referido mês realizam-se as eleições legislativas em que o PS sai vencedor, formado governo Mário Soares. Nas primeiras eleições presidenciais directas, em Junho de 1976, o general António Ramalho Eanes apoiado pelos partidos adeptos da moderação, (PS, PPD e CDS) é o vencedor.

Assim se encerra mais um capítulo e “as preocupações dos portugueses passam a ser outras. A revolução fica para os arquivos da história” (ibid, ibidem).

1.3. A consolidação da democracia

Nas eleições para a Assembleia Constituinte, um ano após o golpe, onde se verifica uma afluência às urnas superior a 90 por cento, o PS obtém 38 por cento dos votos.

Em 1976 a economia portuguesa “é uma quimera, um animal imaginário” em que “os braços e as pernas são colectivistas – o grosso da agricultura alentejana, quase toda a banca, a grande maioria dos seguros, a metalomecânica pesada, as celuloses, os cimentos, boa parte dos transportes rodoviários e marítimos, a totalidade dos ferroviários; o corpo – a grande maioria da indústria ligeira, a agricultura do Algarve e do Norte do Tejo, a quase totalidade dos serviços – esse, é formado por empresas privadas; a respiração e o sistema sanguíneo são o mercado, nacional e internacional, ligeiramente arejados por alcavalas proteccionistas” (Ferreira, 1995:153).

Perante este quadro, os governos adoptam as seguintes medidas: reformulação da legislação laboral no sentido de permitir a suspensão dos contratos colectivos de trabalho e dos contratos individuais em situação de crise económica das empresas e introdução do contrato de trabalho a prazo; maior controlo sobre a política de rendimentos e preços cabendo ao governo a tarefa de fixar o aumento salarial máximo; delimitação dos sectores público e privado, restabelecendo este último na indústria e na zona de influência da reforma agrária; racionalização do sector empresarial a cargo do Estado após as nacionalizações; criação de instrumentos para a dinamização da economia.

É necessário recorrer às reservas de ouro, às divisas acumuladas durante a década anterior e ao endividamento externo para sustentar a taxa deficitária das importações e exportações. O escudo é desvalorizado para incentivar a exportação. É assinado um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em Maio de 1978, destinado a estabilizar a balança de pagamentos.

Porém, há progressos em termos do nível de vida da população durante esta década, o que se explica, em parte, pelas políticas sociais introduzidas. “Os habitantes sem electricidade em casa, 34,3 por cento do total em 1970, são apenas 8,9 por cento no fim da década. No mesmo período, a população sem água canalizada desce de 52 por cento para 25,3 por cento (...). O número de automóveis matriculados (ligeiros e pesados) sobe de

757 482 em 1970 para 1 642 704 dez anos depois. No mesmo período há também acréscimo significativo no consumo de carnes e lacticínios” (Vieira, 2000a:185). O número de aparelhos telefónicos, 749 963, e de televisores, 389 512, aumenta consideravelmente para 1 371 731 e 1 381 900 respectivamente (ibid, ibidem, p. 214).

Nos anos 70 a população aumenta 13,5 por cento devido ao regresso dos retornados, à redução quase total da emigração para a Europa e o regresso de cerca de 200 mil emigrantes (Vieira, 2000a:184).

A partir de 1974 as mentalidades e o quotidiano sofrem significativas mudanças, alterando-se os espaços de sociabilidade, bem como os valores morais e estéticos. Novas profissões aparecem, introduzem-se novas correntes filosóficas e acentua-se o gosto pela cultura anglo-saxónica no âmbito da música, cinema, revistas e livros.

No que diz respeito à família, a figura do marido como chefe de família deixa de existir e a mulher, abandonando o governo doméstico como principal actividade, persegue o direito à realização profissional em igualdade com o homem. Nota-se um abrandamento na taxa de casamentos registados, passando o divórcio a ser permitido aos indivíduos que se tivessem casado pela igreja. Nas relações familiares a autoridade vai cedendo lugar à compreensão.

Os meios de comunicação social desempenham um papel importante na sociedade civil e a opinião pública torna-se mais crítica, isto é, a informação tem que ultrapassar o simples relato do acontecimento, é necessária análise, enquadramento e opiniões de especialistas.

A imprensa e a televisão assumem um grande poder e influenciam o gosto e mentalidade dos portugueses. Na televisão surgem as telenovelas brasileiras e os concursos que atingem elevados níveis de audiência, os quais terão sido “a fórmula encontrada para o preenchimento onírico que faltava na televisão a seguir à revolução: doses maciças de programação política esgotaram os mais entusiastas. Passado o *Verão quente*, outros espaços urgiam numa televisão politizada desde a queda da ditadura e da censura” (Ferreira, 1995:170).

Nas legislativas de 1979 a Aliança Democrática (AD) obtém a maioria absoluta dos mandatos parlamentares. O país aposta numa maioria estável, cujo principal programa é “a modernização, a integração europeia, a devolução dos militares aos quartéis e o desenvolvimento da sociedade civil” (Vieira, 2000a:27).

No seguimento da morte de Francisco Sá Carneiro, devido a um acidente aéreo, o governo do país é entregue a Francisco Balsemão. “No terreno económico-financeiro, os dois governos de Balsemão constituem uma alegre marcha para o abismo” (Vieira, 2000b:32): faltam medidas de contenção ou correcção; verifica-se um descontrolo da inflação, do défice das contas públicas, do crédito, das importações, da balança de pagamentos e da dívida externa.

Após a demissão de Pinto Balsemão, Ramalho Eanes dissolve o Parlamento e convoca novas eleições, a realizar em Abril de 1983, onde o PS alcança 36 por cento dos votos. Porém, Mário Soares recusa-se a governar em minoria, o que origina uma coligação pós-eleitoral entre o seu partido e o Partido Social Democrata (PSD), surgindo, deste modo, o Bloco Central. A sua prioridade será “o saneamento financeiro do país, o que perante o descalabro anterior só se consegue com recurso ao FMI,” um empréstimo que atinge a quantia de 750 milhões de dólares. “Em contrapartida o Governo tem de cortar despesas e investimentos públicos, diminuir subsídios estatais, elevar as taxas de juro, aumentar os preços de alguns bens e serviços do sector empresarial do Estado, ajudar a reduzir o consumo e a baixar os salários reais” (Vieira, 2000b:33).

A economia portuguesa reage positivamente a todas estas medidas, iniciando em 1985 um ciclo de expansão económica que associada à integração europeia “leva os Portugueses a um delírio consumista” (Vieira, 2000b:79), pois têm acesso a uma vasta e diversificada gama de produtos estrangeiros que chegam ao país graças ao desaparecimento das barreiras alfandegárias e das medidas proteccionistas, a redução das taxas de juro é uma outra forma de incentivo ao consumo, um maior número de mulheres a ocuparem posições remuneradas no mundo do trabalho reforça o poder de compras das famílias. O cartão de crédito e o cartão Multibanco são “uma preciosa ajuda à festa das compras sem ter de se pensar no dia de amanhã” (Vieira, 2000b:80). Ao longo da década de 80 os centros comerciais e os hipermercados atraem as famílias e os níveis de consumo disparam já que “os automóveis, os vídeos, os televisores e restantes electrodomésticos, os computadores pessoais invadiram o quotidiano das pessoas e tornaram-se objectos de primeira ordem para uso pessoal” (Ferreira, 1995:169).

O consumo em larga escala continua na década seguinte, sendo adquiridos “mais de 2 milhões de automóveis e só em 1999 quase 300 mil (...), à volta de meio milhão de alojamentos são vendidos na primeira metade da década (...). E no uso de telemóveis (...)

os Portugueses atingem uma das maiores capitações europeias. A taxa de endividamento individual atinge quase 80 por cento em 1999” (Vieira, 2001:23).

Ao longo dos anos 80 verifica-se uma intensa movimentação demográfica com o regresso de um grande número de emigrantes na Europa (entre 30 mil e 50 mil por ano); a concentração na faixa litoral de quatro quintos da população, o que provoca a desertificação humana do interior do país; a fixação nos subúrbios das grandes cidades de uma população imigrante oriunda principalmente das ex-colónias, concentrando-se dois terços desses 40 mil trabalhadores em Lisboa; o regresso dos grandes empresários, gestores e proprietários que haviam sido obrigados a abandonar o país no seguimento da revolução e a vaga de nacionalizações e expropriações.

Com a eleição de Aníbal Cavaco Silva para a liderança do PSD, no congresso da Figueira da Foz, em 1985, dá-se uma ruptura da coligação governamental e nas eleições realizadas em Outubro do referido ano o seu partido, obtendo menos de 30 por cento dos votos, é o mais votado. Cavaco Silva é nomeado Primeiro Ministro, formando um governo minoritário. Deste modo se “inaugura o *cavaquismo*, um estilo de governação muito peculiar que mistura rigor, competência técnica e autoritarismo, ao mesmo tempo que se preocupa em deixar obra feita” (Vieira, 2000b:27).

Nas presidenciais que têm lugar no ano seguinte, Mário Soares torna-se no primeiro presidente da República Civil do regime democrático, cargo que desempenha durante dez anos, no fim dos quais é substituído por Jorge Sampaio, em Janeiro de 1996, o qual se mantém na presidência até 2006.

Nos anos posteriores a 1986, devido aos fundos comunitários e à melhoria da conjuntura internacional (descida dos preços das matérias-primas, das taxas de juros, o que favorece o investimento, e a desvalorização do dólar) assiste-se ao aumento do número de pequenas e médias empresas; o PIB cresce; verifica-se o aumento do sector terciário; realizam-se obras públicas; o défice da balança de transacções correntes é reduzido; diminui o desemprego e sobem os salários; melhoram as regalias sociais, como é o caso do subsídio de desemprego e pensões; aumenta o consumo.

Cavaco Silva mantém-se à frente do governo até 1995, ano em que António Guterres derrota os Sociais Democratas e se torna primeiro ministro, governando sem maioria absoluta. “No plano estratégico, não há porém muito que distinga Guterres de Cavaco. O líder socialista diz-se mais dialogante e atento às carências sociais, mas possui a mesma

orientação desenvolvimentista e pró-europeia, prosseguindo os esforços anteriores para que Portugal integre o grupo de fundadores do euro” (Vieira, 2001:34). Assim, os projectos lançados durante o governo anterior são continuados e é posto em funcionamento o Rendimento Mínimo Garantido.

O quadro económico do final do século é caracterizado pelo declínio da agricultura, que apesar do investimento comunitário não é suficientemente competitiva; a explosão do sector terciário relacionado com a expansão das superfícies comerciais, telecomunicações e os progressos da informatização; redução da importância das indústrias da siderurgia, construção naval e electromecânica; crescimento das trocas comerciais com os países da União Europeia. Continua o investimento em infra-estruturas, nomeadamente telecomunicações, auto-estradas, redes de gás, electricidade e abastecimento de água, e realizam-se importantes projectos de obras públicas tais como a ponte Vasco da Gama e as infra-estruturas para a Expo’ 98. A privatização de empresas públicas proporciona receitas adicionais ao Estado. Assiste-se a um aumento na concessão de crédito para os sectores da habitação e serviços. A indústria não é globalmente competitiva.

Vieira (2001:23) referindo-se à última década considera que a mesma é marcada pela tranquilidade e estabilidade, já que “não há um sobressalto político, uma crise económica, uma erupção social, um extremismo laboral, um levantamento violento ou uma ameaça territorial” (Vieira, 2001:23).

Ao entrar o terceiro milénio Portugal é afectado pelos choques petrolíferos, pelo agravamento do terrorismo, pela recessão mundial, pelo aumento da deslocalização das indústrias multinacionais e a subida da taxa de desemprego. O país concentra as suas energias no combate ao défice orçamental, sendo a derrapagem das contas públicas uma grande preocupação para os governos desde o início do novo milénio.

1.4. Integração na Comunidade Económica Europeia

A plena integração na CEE é um objectivo das políticas económicas posteriores ao 25 de Abril. Porém não é encarada por todos da mesma forma por razões políticas e sociais. Assim, “para a esquerda comunista e revolucionária, a CEE é um baluarte capitalista, ao passo que a direita autocrática a vê como uma ameaça à identidade portuguesa e à produção nacional”; “muitos sectores industriais e agrários consideram que

a economia portuguesa não tem condições para concorrer com as da CEE e, por isso, preferem um acordo de comércio livre” (Ferreira, 1995:148)

O pedido de adesão à CEE é formulado em Março de 1977, durante o primeiro governo do PS, chefiado por Mário Soares, que defende a “opção europeia”. No Parlamento apenas o PCP e a extrema esquerda se opõem. A situação permanecerá inalterada. Quanto à população portuguesa, de acordo com uma sondagem efectuada em 1983, metade não tem opinião formada sobre a CEE.

Os governos que se sucedem avaliam a entrada na CEE como um objectivo fundamental a atingir, mas só durante o IX Governo Constitucional, presidido por Mário Soares, finalizam as negociações, sendo o Tratado de Adesão assinado a 12 de Junho de 1985.

No princípio da década de 80 as negociações centram-se em temas como o atraso do sector agrícola, quais as mudanças a que se deve submeter o sector das pescas, a protecção a dar às indústrias de produtos alimentares, limitações à exportação de certos produtos industriais, as contribuições para o orçamento comunitário, a segurança social e a liberdade de circulação de pessoas e capitais.

Apesar das previsões dos “arautos da desgraça”, a adesão à Europa corresponde a um período de crescimento económico no país, o que se explica, em parte pelo contexto comunitário, mas também pela “terapêutica financeira aplicada pelo governo do Bloco Central”, aliada a uma conjuntura internacional favorável, já que se verifica a descida do preço do petróleo e da cotação do dólar. Assim, a economia portuguesa vive um período de expansão, com um crescimento médio anual do PIB de 4,62 por cento, em que se assiste ao aumento do investimento e das exportações. Os salários reais sobem, desce o desemprego e a inflação (Vieira, 2000b:63).

Os fundos estruturais e outros apoios oriundos da CEE destinam-se principalmente à construção de infra-estruturas (PRODAC), à formação profissional e emprego (PODAEEF), à agricultura (PEDAP), à indústria (PEDIP) e educação (PRODEP), para que o país se desenvolva e se aproxime dos padrões europeus.

“Portugal passa assim para outra dimensão geopolítica, onde diminui ou desaparece a autonomia de intervenção económica do Estado e as exigências de Bruxelas condicionam o modelo de desenvolvimento nacional” (Vieira, 2000b: 63).

A integração de Portugal na União Económica e Monetária, tratado assinado em Maastricht em 1997, e o cumprimento dos critérios de convergência favorecem a desinflação, a estabilidade cambial e a redução das taxas de juro, o que se reforça com o Tratado de Amesterdão, o qual define a cidadania europeia e data de 1997. Devido ao seu esforço, o país integra, em 1998, o “pelotão da frente” para a adopção da moeda única, a qual é implantada oficialmente no ano seguinte.

Ao longo do período que temos vindo a analisar Portugal vive momentos fulcrais na sua história. O país evita mergulhar na Segunda Guerra Mundial, mas não escapa ao conflito armado nas colónias que visa conservar o domínio sobre estes territórios. A ditadura, que tem início na década de vinte, é desmantelada pelos militares em 25 de Abril de 1974. Avizinham-se meses de incerteza que dão lugar ao triunfo da democracia e a partir daí a política nacional não sofre perturbações.

Após a revolução dos cravos opera-se o “fim do atávico isolamento nacional” (Vieira, 2001:230) relativamente à moral e comportamentos do mundo ocidental, assistindo-se à liberalização dos costumes aprofundada pela integração na Comunidade Económica Europeia. A aproximação à Europa é vivida pelos portugueses de forma tranquila e sem crises de identidade.

As condições de vida da população melhoram significativamente, a esperança de vida aumenta, havendo um acesso generalizado às condições de vida mínimas. As pessoas têm acesso a bens como o automóvel e a uma variedade de electrodomésticos. No final do século XX, os portugueses não sentem necessidade de emigrar em massa e passam a acolher imigrantes para ultrapassar o problema da escassez de mão-de-obra, o que reflecte uma grande mudança a nível económico. Porém, o país não consegue, ainda, atingir as médias de desenvolvimento europeias.

2. Inglaterra

A Inglaterra, a Escócia, o País de Gales e a Irlanda do Norte constituem o Reino Unido, um país da Europa ocidental, com uma população de 49.300.000 distribuída ao longo de 130.422 km².

O Chefe de Estado é a Rainha Isabel II, desde 6 de Fevereiro de 1952, a qual recebe a sua autoridade do Parlamento. Este é constituído pela Câmara dos Lordes e pela Câmara dos Comuns. O partido político que conquista a maioria dos lugares nesta Câmara, após eleições, forma governo.

2.1. O impacto político e social da Segunda Guerra Mundial

Quando as forças militares alemãs alcançam os estados do Báltico, a Holanda, a Bélgica e a França em 1940, o Reino Unido vê-se confrontado com uma ameaça de invasão. Os Conservadores elegem Winston Churchill para a chefia do partido, o qual forma um governo de coligação com os Trabalhistas e os Liberais. A ameaça de invasão é afastada no mesmo ano, mas a Inglaterra, principalmente Londres, no Sul e no Centro, sofre ataques aéreos nocturnos constantes. “Os riscos vividos em conjunto, as privações sofridas por todos durante os anos da guerra, o sentido de unidade nacional sublinhado pela retórica de Churchill, a necessidade de unidade para fazer frente às ameaças comuns, tudo isto conduziu a alterações profundas nos padrões e na estrutura da população britânica, bem como a novas formas de centralização governamental e controlo do estado para a regulamentação da vida económica e social” (Faria, 1996:555).

A Segunda Guerra Mundial produz um profundo espírito de igualitarismo de um tipo até então desconhecido na história da Inglaterra, o que dá forma a uma revolução social. O racionamento, as máscaras de gás, a imposição do uso de cartões de identidade e outros condicionamentos próprios do período de guerra afectam de igual modo todas as pessoas. O mesmo acontece com o sofrimento comum provocado pelos bombardeamentos aéreos e a partilha de refúgios antiaéreos. As crianças de Londres, Birmingham, Liverpool e outras cidades evacuadas para zonas rurais contribuem para que, pela primeira vez, diferentes sectores da população se encontrem. O acompanhamento médico e as provisões alimentares destinadas às crianças dos bairros urbanos degradados contribui para o grande aumento do seu bem estar físico e mental. Para os seus pais, a guerra significa emprego total, o que não se verificou durante a década de trinta. Assim, “nasce um espírito de igualitarismo, que se traduz na ideia de *fair share*, na confiança no planeamento social, e numa nova atitude relativamente ao papel do estado nas políticas sociais” (ibid, ibidem).

Neste contexto surge o *Beveridge Report*, em Novembro de 1942, um documento elaborado por Sir William Beveridge, que propõe uma política abrangente para a segurança social financiada a partir de impostos colhidos a nível central. As medidas que se destacam são a protecção à maternidade, abonos para as crianças, seguro contra o desemprego, pensões de reforma e compensações por óbito. Outros relatórios são publicados e são propostas medidas de recuperação económica e de justiça social que visam evitar que se repita a estagnação, o desperdício económico e humano das comunidades como havia acontecido durante a década anterior. Na verdade, um dos maiores legados da Segunda Guerra Mundial para o povo britânico é o compromisso público com a mudança e o reconhecimento que a sociedade existente antes da guerra era injusta e se dividia em grupos antagónicos.

Os sindicatos passam a desempenhar um papel importante na sociedade e colaboram com o governo no que diz respeito à regulamentação das práticas laborais, à melhoria das condições industriais e nas estratégias de planeamento económico. Para esta situação em muito contribui a nomeação de Ernest Bevin, um poderoso líder sindicalista, para o cargo de Ministro do Trabalho, em 1940.

Nas eleições gerais que têm lugar em Julho de 1945, o Partido Trabalhista obtém uma sólida maioria (393 membros na Câmara dos Comuns, enquanto que os Conservadores se ficam pelos 213) que conduz Clement Attlee ao cargo de Primeiro Ministro. Como refere Faria (1996:556) “a guerra, que começara num clima de patriotismo e unidade nacional, sob a égide dos valores conservadores de Churchill, produziu uma radicalização política para a esquerda que se iria saldar pela derrota de Churchill (...) e pela vitória estrondosa do Partido Trabalhista”. A mesma autora explica que esta mudança partidária na condução dos destinos do país se deve ao “crescimento do espírito igualitário” durante a guerra, ao “desenvolvimento da guerra (...) nos territórios do Império Britânico e pela atitude conservadora e imperial de Churchill” relativamente a esse desenvolvimento.

2.2. As políticas de consenso do pós-guerra

O governo Trabalhista entre 1945-51 inicia um período de reformas estruturais que suscita um amplo consenso nacional e cujo objectivo geral é garantir “um mínimo de

segurança e benefícios para todos, traduzindo-se em medidas a que, hoje, podemos chamar de socialismo democrático ou de social democracia” (Faria, 1996:558).

O governo de Attlee empreende um conjunto de reformas onde se destacam as nacionalizações e a actuação a nível dos serviços sociais. O Banco de Inglaterra, as indústrias das minas de carvão e siderúrgicas, os transportes (canais e caminhos de ferro), o gás e a electricidade são nacionalizados, num total de cerca de 20 por cento da indústria do país (Morgan, 2000: 61). Em 1946 é criado o sistema de segurança social através do *National Insurance Act*, que prevê subsídios para os doentes, idosos e desempregados, assim como o Serviço Nacional de Saúde, com a aprovação do *National Health Service Act*, o qual institui um sistema gratuito de assistência à doença.

Outras medidas dignas de referência, que permitem a promoção da qualidade de vida da população, são a construção de casas subsidiadas pelo Estado, o aumento das pensões para a terceira idade, aumento da idade da escolaridade obrigatória e melhoria da educação, preservação dos parques nacionais, apoio à família e às actividades culturais.

Apesar das suas limitações o Estado-Providência obtém um largo apoio e é aceite como um atributo vital de uma sociedade equilibrada e mais solidária durante os 20 anos seguintes. Os princípios básicos do Estado-Providência permanecem ilesos, assim como o compromisso com o emprego total e novas políticas regionais que dão nova vida a zonas abandonadas, como é o caso de Durham, Cumberland e a cintura industrial da Escócia. Dados todos estes benefícios, os sindicalistas revelam-se dispostos a aceitar o congelamento de salários, desvalorizações e outras privações.

A Grã-Bretanha enfrenta uma enorme dívida após a guerra. Há uma constante falta de matérias primas e de alimentos básicos, situação agravada pela falta de dólares, o que origina um desequilíbrio no comércio com a América do Norte. Assim, tomam-se medidas como a desvalorização da libra face ao dólar, em Setembro de 1949; o racionamento da comida, vestuário, combustível e muitas comodidades domésticas até 1951.

A maioria das pessoas da classe média, a vasta maioria da população, encara a época que tem início em 1945 como a melhor desde o período vitoriano. Os salários aumentam 30 por cento relativamente a 1938. Há melhores condições de vida, emprego garantido e instalações escolares mais satisfatórias. Nesta época em que o desporto, o cinema e os locais de dança estão à disposição, o lazer começa a ser procurado. O governo segue uma política de emprego que mantém as taxas de desemprego abaixo dos 3 por cento ao longo

das décadas de 50 e 60, há um aumento da prosperidade e do consumo. Com o regresso dos Conservadores em 1951, não se verifica uma alteração da política de nacionalizações, de segurança social e de emprego. Na verdade, quando o desemprego aumenta em 1959-60, são promovidas políticas intervencionistas regionais como os Trabalhistas haviam feito. Assim, não existe um afastamento do consenso de Attlee entre 1951 e 1964. O regresso de um governo Trabalhista em 1964, confirmado pela maioria obtida dois anos depois, não revela desvio da organização social e política dos últimos 20 anos.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial o país começa a retirar-se do império colonial. Ao conferir à Índia, Paquistão, Birmânia e Ceilão (Sri Lanka) a autonomia entre 1947-49 tem início a transferência de poderes que posteriormente se vai alargando a outros territórios. O processo de descolonização continua nos anos 50 e 60 em África, tornando-se independentes a Rodésia do Norte (Zâmbia) e Nissaland (Malawi). Assim, o Império Britânico fica reduzido a apenas pequenos territórios como as Honduras Britânicas, as Ilhas Falkland (Malvinas), Gilbraltar ou Hong Kong. Como afirma Faria (1996:563) “o processo de cedência da autonomia fora cumprido sem grande dor nem saudade, sem reflexos sociais ou ideológicos dignos de registo (...) sendo curioso notar que apenas nos anos oitenta a produção cinematográfica e televisiva britânica retomou, com nostalgia, temáticas de desintegração do Império.”

Uma nota dissonante em todo este processo terá sido a realização de negociações secretas entre o Primeiro Ministro Anthony Eden, os franceses e os israelitas, em 1956, no sentido de proceder à invasão da Zona do Suez que os Egípcios pretendem nacionalizar. A opinião mundial revela-se contra a actuação inglesa gerando instabilidade na libra, o fim dos abastecimentos de petróleo e a retirada das tropas britânicas após censura por parte das Nações Unidas.

O Império Britânico transforma-se na Commonwealth, uma associação de países independentes (Canada, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul) e colónias em diferentes níveis de auto-governação. A Commonwealth é vista como essencial para a continuação do país numa situação de potência mundial, uma vez que os seus membros utilizam a libra para transacções comerciais com a Grã-Bretanha e entre eles, fornecendo-lhe produtos alimentares importantes, matérias primas e mercados.

Os anos que se seguem à Segunda Guerra Mundial são caracterizados por uma melhoria das condições de vida da população, grandemente como resultado da acção do

Estado-Providência. Assim, os ordenados sobem e a taxa de desemprego é muito baixa até aos anos sessenta. As pessoas conseguem comprar electrodomésticos e produtos de entretenimento pela primeira vez. O número de pessoas que gozam férias no estrangeiro aumenta de 27 milhões em 1951 para 49 milhões em 1974. Como afirma o Primeiro Ministro em 1957 “*Let’s be frank about it: most of our people have never had it so good*”(Canwood, 2004:321). O aumento do poder de compra da população está bem patente no volume de vendas de automóveis que de 1,5 milhões em 1945 passa para 5,5 milhões em 1960. Também é digno de nota o aumento na aquisição de habitações recorrendo a empréstimos, na forma de hipotecas, facilmente conseguidos junto dos bancos e de sociedades de construção. Em 1955, 35 por cento das casas têm televisão, 19 por cento telefone e 5 por cento usufruem de aquecimento central, enquanto que em 1975 a percentagem aumenta para 96, 52 e 47 por cento respectivamente (ibid, ibidem, p.322). Esta situação não é privilégio da classe média, pois cada vez mais as classes operárias, fruto de melhores salários e redução do horário de trabalho, podem pagar férias no estrangeiro, frequentam pubs e clubes, os jovens têm um estilo de vida excêntrico e desenvolvem a sua própria cultura. O aparecimento da televisão comercial contribui para o aumento do consumo que se faz sentir na alimentação, no vestuário, no alojamento, nos automóveis, nas actividades de lazer (como as férias), no aumento do número de televisores e de telefones.

O bem estar económico da população aumenta visivelmente, o que origina uma maior procura de produtos importados e prejudica o valor da libra. Com a moeda em declínio, as taxas de juro sobem, havendo limitações ao crédito e às importações, o que por seu turno provoca inflação. Esta prejudica as exportações e origina greves.

Harold Wilson, o Primeiro Ministro do governo Trabalhista, conduz os destinos do país entre 1964 e 1970, tendo como herança os problemas que se vão acumulando ao longo da prosperidade dos governos Conservadores, nomeadamente uma fraca produtividade, uma moeda fragilizada e inquietação sindical.

Do seu plano para a economia faz parte abandonar as antigas preocupações dos Trabalhistas com as indústrias em declínio do passado, determinando a criação do Ministério da Tecnologia para dar incentivo às indústrias das novas tecnologias. O seu governo desempenha um papel activo na modernização da economia ao aplicar fundos públicos em novas empresas privadas.

Wilson apercebe-se que para o desenvolvimento de uma economia moderna que aposta no desenvolvimento tecnológico é necessário melhorar a educação e alargá-la a todos os alunos, dando oportunidades a todos independentemente da sua origem social. Assim são defendidas as *comprehensive schools*, o investimento público no ensino superior aumenta, são criadas novas universidades e institutos superiores politécnicos, surge a Universidade Aberta.

Em 1966 o Primeiro Ministro convoca eleições para fortalecer o seu apoio no Parlamento, onde obtém uma maioria de 48 por cento dos votos. Porém, o mandato que se segue é abalado por uma economia que enfrenta dificuldades, o que obriga à contenção salarial, desvalorização da moeda, aumento significativo da inflação e tentativa de reduzir o poder dos sindicatos. No início esta crise confina-se às regiões industriais mais antigas do nordeste, Escócia e sul de Gales. Nestas duas últimas assiste-se a um aumento do nacionalismo, muito associado ao encerramento de minas de carvão e de outras indústrias e não contratação de operários.

Os Conservadores regressam ao poder em Junho de 1970. Edward Heath ambiciona a integração europeia, alcançar o crescimento económico e diminuir o poder dos sindicatos. No entanto, a greve dos mineiros do carvão no Inverno de 1973-74 é particularmente eficaz devido ao embargo ao petróleo por parte dos árabes, no seguimento do seu conflito com Israel, e o desejo de reduzir o poder dos sindicatos é frustrado.

O governo de Heath defende o mercado livre e a redução do papel e custo do governo, opõe-se ao planeamento a nível central, controlo dos preços e ordenados, bem como a atribuição de subsídios a indústrias nacionalizadas em dificuldades. Para estimular a economia os impostos sobre os rendimentos baixam, bem como as taxas de juro, deixando de haver controlo sobre o crédito.

A redução dos impostos origina um maior influxo de dinheiro na economia e as taxas de juro mais baixas estimulam o consumo. Como a economia do país não consegue fornecer os produtos e serviços necessários, surge a inflação. Entre 1970 e 1974, os preços sobem cerca de 8 por cento por ano e os ordenados 14 por cento. Por outro lado, como as pessoas facilmente têm acesso ao crédito e os ordenados aumentam, a aquisição de casas sobe, o que aumenta a especulação imobiliária, os gastos com produtos importados e férias também sofrem um acréscimo.

A inflação e o desequilíbrio na balança de pagamentos leva o governo a abandonar o mercado livre, a exercer controlo sobre os preços e ordenados, a reduzir a despesa pública e a subir as taxas de juro para 13 por cento. O embargo imposto pelos países árabes aos carregamentos de petróleo origina um aumento do seu preço, o que agrava a situação económica do país. Assim, o desemprego cresce dramaticamente e a inflação chega aos 24 por cento, o que obriga Heath a desvalorizar a moeda (Reitan, 2003:12).

Quando Wilson regressa ao poder, em 1974, encontra-se perante um quadro caracterizado pelo desemprego, inflação, um orçamento deficitário, uma crise na balança de pagamentos e exigência de aumentos salariais por parte dos funcionários públicos e dos trabalhadores nas indústrias nacionalizadas. Assim, Wilson tem a tarefa de pôr em marcha uma economia em declínio numa época de inflação e recessão a nível mundial.

A ala esquerda do Partido Trabalhista está determinada a destruir o capitalismo e a criar um Estado socialista. Deste modo advoga um maior número de nacionalizações, maior investimento nos serviços públicos e mais alargados benefícios sociais, insistindo nas soluções tradicionais Trabalhistas para os problemas de uma nova era. Os impostos e as despesas aumentam a fim de subsidiar as indústrias nacionalizadas, o crescente número de desempregados e expandir a segurança social. Dado que muitos dos problemas do país se devem à falta de investimento e baixa produtividade é adoptada uma “estratégia para a indústria”, sendo criado o *National Enterprise Board* para investir em novas indústrias como é o caso da electrónica ou da biotecnologia.

Ao longo da década de 70 o declínio económico continua, agravado pela mudança na situação energética em 1973-4, tendo como resultado uma grande subida no preço do petróleo. Esta situação impulsionou a exploração das reservas petrolíferas do Mar do Norte, assim como do gás natural.

James Callaghan sucede Wilson, em 1976. Dada a situação do país começa a ganhar a forma a ideia que é necessário reduzir os gastos do governo para reduzir a inflação e aumentar o capital para investir. Quando a libra desvaloriza Callaghan recorre ao Fundo Monetário Internacional para a obtenção de um empréstimo que em troca lhe exige um aumento dos impostos, a redução das despesas com a habitação, saúde e subsídios alimentares. A obtenção de crédito é dificultada e as taxas de juro sobem.

Devido à inflação surgem pressões sindicais no sentido de subidas salariais na ordem dos 30 por cento em finais de 1975. Para estabilizar a economia Callaghan fixa aumentos

salariais de 5 por cento e a partir de 1978 as greves sucedem-se. Como resposta, as empresas elevam os preços dos produtos, o que contribui para o crescimento da inflação, o que por seu turno origina mais exigências em termos salariais. As fábricas fecham e o desemprego atinge cerca de 1,4 milhões de pessoas (Reitan, 2003:22).

Como forma de retaliação pela degradação dos seus padrões de vida, os trabalhadores engrossam as fileiras dos sindicatos atingindo mais de 13 milhões em 1979. O número de greves durante o ano de 1979 sofre um grande impulso: em Janeiro os motoristas e meio milhão de funcionários públicos aderem à greve, em Fevereiro é a vez dos mineiros, cuja greve a nível nacional obtém um grande sucesso. Sucodem-se outras que demonstram a capacidade dos mineiros de quebrar com a produção nacional de energia. Durante este período, conhecido por “Inverno do descontentamento,” o número de greves em 1978 é de 2.349 e no ano seguinte atinge 4.583 (Canwood, 2004:321).

São várias as zonas afectadas pelo flagelo do desemprego e na indústria do aço importantes complexos industriais fecham as portas definitivamente. A qualidade de vida, de um modo geral, é afectada pela diminuição do investimento na saúde, educação, arte e ambiente.

Todas estas pressões económicas têm reflexos a nível social, nos anos 70. Os conflitos étnicos são postos em evidência, sendo a situação na Irlanda do Norte a mais preocupante devido à animosidade entre Protestantes e Católicos agravada pela maior taxa de desemprego do Reino Unido. Surgem outras tensões menos violentas na mesma época, mas igualmente preocupantes como é o caso dos nacionalistas na Escócia e em Gales com o objectivo de obter a “devolução” de poderes, ou seja, pretendem que alguns poderes do governo central sejam delegados a assembleias eleitas nessas regiões.

Os problemas que afectam as comunidades negras são bastante alarmantes. Vivem, na sua maioria, em zonas pobres e degradadas das grandes cidades, envolvem-se em motins que obrigam à actuação da força policial. Estas comunidades são fustigadas pelo desemprego, principalmente no caso dos jovens, e enfrentam discriminação a nível do emprego, habitação e oportunidades sociais.

Durante o “Inverno do descontentamento” de 1978-79 a crise atinge o seu auge, a onda de greves que assola o país contribui para a vitória dos Conservadores nas eleições que se seguem.

2.3. O thatcherismo

O modelo de sociedade e de Estado orientado por uma filosofia de fundamento socialista, a que se dá o nome de Estado-Providência (*Welfare State*), e que é construído ao longo das décadas de 50 e 60, entra em colapso em finais da década seguinte, sendo substituído pela nova ideologia neoliberal quando o Partido Conservador regressa ao poder.

Em 1979 realizam-se eleições gerais, tomando posse o governo Conservador de Margaret Thatcher, a qual define como principal objectivo reduzir a inflação (esta atinge os 20 por cento em 1980), que considera desencorajar o investimento, origina a especulação e penaliza a poupança.

O desemprego aumenta em 1980-81, com o encerramento de grandes unidades fabris, atingindo mais de dois milhões de pessoas, número que aumenta para três milhões em 1983 e assim permanece nos três anos seguintes (Morgan, 2000:80). São adoptadas políticas de contenção da despesa pública que reduzem os benefícios sociais, o que agrava a situação dos desempregados, dos reformados e dos pobres.

Em Abril de 1981 têm início uma série motins urbanos que não são apenas de natureza laboral, mas também étnicos. Os distúrbios devem-se a confrontos entre *skinheads* e asiáticos, entre as minorias negras e a polícia e também com jovens brancos afectados pelo flagelo do desemprego.

No entanto, a acção política de Thatcher torna-se popular, o que se pode explicar pela conjugação dos seguintes factores: a sua própria personalidade individual; a recuperação económica mundial que se reflecte a nível nacional e reduz a inflação; os lucros produzidos pela venda das indústrias aos investidores; a venda ao estrangeiro do petróleo do Mar do Norte; o esforço vitorioso na guerra das Malvinas (*Falkland*²) que lhe oferece a oportunidade de afirmar a sua “determinação, coragem e capacidade de correr riscos, bem como para a afirmação dos valores colectivos do orgulho nacional e da lealdade para com a comunidade” (Faria, 1996:574,575). Como consequência deste triunfo militar e político o país é invadido por uma onda de patriotismo, o “*factor Falkland*”, que assegura ao governo uma popularidade crescente.

² Em Março de 1982 as Ilhas Falkland são invadidas pela Argentina, o que provoca uma reacção armada da parte do governo inglês, com a assistência técnica americana, que termina em Junho do mesmo ano com a vitória dos ingleses. Esta guerra faz reviver o orgulho nacional pois o país demonstra um grande poder militar, naval e superioridade técnica sobre a ditadura militar da Argentina.

A partir de 1982 a administração Thatcher lança medidas com vista à criação de uma “sociedade empresarial” (*entrepreneurial society*) e um “capitalismo popular” (*popular capitalism*), o que marca um corte com os princípios seguidos no pós-guerra de “emprego para todos e democracia social” (Jessop, 1992:15).

A alta taxa de desemprego nas antigas indústrias pesadas ajuda a Primeira Ministra no braço de ferro entre o governo e os sindicatos. Thatcher vai introduzindo progressivamente legislação que exige que os mesmos consultem, através de votação, os seus associados antes de convocarem uma greve. São proibidas greves por solidariedade e os sindicatos são responsabilizados pelos estragos causados pelos seus associados. A greve nacional, iniciada pelos mineiros contra o encerramento de vinte, minas consideradas improdutivas pelo governo, arrasta-se ao longo de quase um ano, tornando-se emblemática da luta de poder entre sindicatos e o governo, pois os mineiros regressam ao trabalho sem obterem uma única concessão.

Jessop (*ibid*, *ibidem*, p. 30) afirma que as políticas da administração Thatcher promovem o desenvolvimento de estratégias neoliberais, orientadas para o mercado, que envolvem uma variedade de medidas destinadas a criar, restaurar ou reforçar as forças de mercado, recorrendo, sempre que necessário, à intervenção do Estado. Tem-se chamado a esta estratégia “economia livre, estado forte”.

A estratégia económica neoliberal do thatcherismo tem como base seis pontos fundamentais: a “liberalização” da economia, promovendo o mercado livre e a concorrência; “desregulação” do sector económico conferindo aos agentes económicos maior liberdade relativamente ao controlo do Estado; “privatização” das grandes empresas controladas pelo Estado; o sector público é encorajado a adaptar-se a uma economia de mercado; “internacionalização” incentivando-se a mobilidade do capital e do trabalho, estimulando-se as forças globais de mercado e importado-se processos e produtos mais sofisticados com vista ao reforço da internacionalização da economia; “redução dos impostos” para incentivo do sector privado (*ibid*, *ibidem*). Como já foi referido, estas medidas pretendem promover uma sociedade empresarial e uma forma de capitalismo popular³.

Faria (1996:579,580) aponta cinco características fundamentais na “reestruturação da economia” e “no redesenhar da paisagem social” durante a década de 80: a diminuição do

³ Outra medida adoptada no sentido de consolidar uma sociedade de pequenos capitalistas foi a venda das casas municipais aos seus moradores a preços abaixo do seu valor no mercado.

sector secundário da economia, os trabalhadores da indústria, e o aumento do sector terciário, dos serviços, onde continua a haver uma subida nos níveis de emprego; o processo de redução do número das indústrias pesadas tradicionais, onde o desemprego, bem como a redução da qualidade e quantidade da produção se fazem sentir; desenvolvimento do trabalho em tempo parcial, sobretudo no caso das mulheres, o que demonstra uma preferência por padrões de trabalho mais flexíveis; o crescimento do número de trabalhadores independentes e das pequenas empresas familiares, desenvolvendo-se o pequeno capitalismo; assiste-se ao declínio das zonas industriais do século XIX (Lancashire, South Wales, Clydeside), bem como das regiões industrializadas na época entre as guerras (West Midlands), florescendo as indústrias de tecnologia de ponta, tais como a aeronáutica, informática, telecomunicações e indústrias farmacêuticas, que se situam principalmente no sudeste do país.

Roberts, Roberts & Bisson (2002:835,836), ao fazerem uma análise da sociedade durante o período de governação da “dama de ferro”, consideram que a tendência para a criação de uma sociedade igualitária desaparece, agudizando-se a separação entre os ricos e os pobres. Os autores afirmam que passa a verificar-se uma divisão do país a nível social e geográfico. Deste modo, o norte industrial entra num ciclo de declínio e pobreza, enquanto que o sul prospera; os centros das cidades vão-se degradando e os motins são frequentes, ao passo que nos subúrbios a riqueza é evidente. A população de uma parte da “nação” possui habitação própria com jardim, vive em zonas seguras onde não há conflitos étnicos e envia os seus filhos para as melhores escolas. Pelo contrário, a outra “nação” é ocupada por pessoas que vivem em casas camarárias alugadas e envelhecidas, situadas em zonas onde a violência e os conflitos étnicos são uma constante, dependem dos subsídios de desemprego e de pensões e os seus filhos abandonam a escola. Na perspectiva dos autores Thatcher nutre uma profunda empatia pela “nação” dos ricos, activos, empreendedores e ambiciosos, não acontecendo o mesmo com a “nação” dos pobres, dos desfavorecidos, das minorias. Surge, assim, um país dividido como já não acontecia desde os anos trinta. Morgan (2000:92) vai ao encontro desta visão da sociedade quando afirma que as “duas nações” descritas nas obras de Benjamim Disraeli estão ainda muito em evidência mais de um século após a sua primeira publicação.

A determinação de Margaret Thatcher em substituir os impostos de propriedade locais por um imposto uniforme, o *poll tax*, e a sua insistência em não integrar a libra na

moeda europeia comum contribuem para que seja derrotada para a liderança do Partido Conservador em 1990, sucedendo-lhe John Major. Este, adoptando uma atitude mais conciliatória do que a sua antecessora, apelando a uma sociedade sem classes e abandonando o *poll tax*, vence as eleições em Abril de 1992 com uma pequena maioria de 21 no Parlamento.

O governo adopta medidas que não são populares, continua as privatizações planeadas por Thatcher (companhias de electricidade, gás, água, carvão, transportes ferroviários), sendo a sua política económica questionada após o fiasco conhecido por *Black Wednesday*, que ocorre em 16 Setembro de 1992, quando é obrigado a retirar a Grã-Bretanha do Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) europeu e a desvalorizar a moeda. Este acontecimento acabou por se revelar positivo para a economia, pois os produtos importados tornam-se proporcionalmente mais caros e as exportações britânicas mais baratas. Assim, a inflação desce cerca de 2,6 por cento e a taxa de juros cai para 7 por cento. Apesar de se ter comprometido a não elevar os impostos durante a campanha eleitoral, o Primeiro Ministro apoia uma série de aumentos destinados a restaurar o equilíbrio financeiro do país.

O governo de Major é afectado por uma série de escândalos pessoais envolvendo altos funcionários e é severamente criticado pela forma como gere a crise causada pela vulgarmente denominada “doença das vacas loucas,” tendo sido descoberto que vários produtos alimentares britânicos estão infectados pela BSE. Esta terá sido a maior prova da incapacidade de gestão deste governo (Canwood, 2004: 370).

Em 1997 a economia está claramente a dar sinais de recuperação, com a inflação e taxas de juros a níveis baixos. O país de Major é próspero e as minorias étnicas vão fazendo progressos após os distúrbios raciais dos anos de Thatcher. Os rendimentos das famílias sobem, dado que a maioria das mulheres encontra emprego; o número de empregados domésticos, tais como amas, aumenta; cerca de dois terços dos jovens frequentam a universidade; a esperança de vida aumenta e as pensões da reforma significam uma terceira idade com mais conforto.

As férias no estrangeiro são comuns, a maioria das casas possui aquecimento central, microondas, vídeos e computadores pessoais. Cada vez mais pessoas trabalham em casa através das novas tecnologias da informação e um número crescente de pessoas tem acesso

ao conhecimento. Há mais de 12 milhões de telemóveis. A vida na cidade renova-se, com mais pubs, restaurantes e cafés. As actividades de lazer revelam uma mais ampla riqueza.

2.4. O *New Labour* e o legado de Thatcher

Tony Blair torna-se líder dos Trabalhistas, do *New Labour*, um partido que rejeita o planeamento pelo Estado, as nacionalizações, os benefícios universais da segurança social e a ligação aos sindicatos. Deste modo, os princípios do partido tornam-se muito parecidos com os dos Conservadores: uma economia capitalista dentro de um mercado livre; um controlo apertado dos impostos e despesas; inflação baixa; assunção do compromisso de melhorar a educação; cumprimento da lei e manutenção da ordem; melhoria nos cuidados médicos; contenção da despesa da segurança social e um ataque vigoroso ao desemprego e outros problemas sociais. Relativamente aos sindicatos Blair promete *fairness, not favours*. (Reiten, 2003:159).

O *New Labour* abandona o princípio Keynesiano⁴ segundo o qual o Estado deve intervir na economia com políticas fiscais e monetárias que estimulem o aumento e manutenção do emprego. O “novo” partido acredita que a tarefa do governo é actuar no sentido de tornar o mercado mais dinâmico, dando às pessoas e empresas os meios para alcançarem o sucesso. É adoptada a doutrina monetária que dá prioridade a orçamentos equilibrados, inflação baixa e uma moeda forte. O desenvolvimento económico é encorajado através da criação de um ambiente propício ao investimento e comércio. Por este motivo não é defendido o aumento dos impostos das classes sociais mais favorecidas, o que põe por terra o princípio defendido anteriormente, pelo “velho” partido Trabalhista, segundo o qual o Estado deve proporcionar uma justiça em termos económicos pela distribuição dos recursos, o que é possível através dos impostos e gastos sociais (ibid, ibidem).

Nas eleições gerais que têm lugar em 1997 Tony Blair, à frente do *New Labour*, conquista 419 lugares no Parlamento contra os 179 dos Conservadores. O objectivo do governo é “modernizar” o país: desenvolver uma economia flexível e tecnologicamente

⁴ Keynesianismo: um conjunto de princípios económicos estabelecidos pelo economista J. M. Keynes seguidos pelos governos Trabalhistas e Conservadores após 1945. O Estado actua directamente no sentido da consecução dos seguintes princípios: manutenção de um nível de emprego alto e estável; extensão da segurança social a toda a população; organização da economia (Canwood, 2004:273).

avançada capaz de competir no mercado global, alcançar um crescimento económico com uma inflação baixa, lutar contra o desemprego através da formação, criar um Estado Providência moderno e eficiente que promova a responsabilização individual, reformar a constituição do país para aproximar o governo da população, definir o papel da Grã-Bretanha na Europa e no mundo. À excepção das alterações constitucionais, a sua agenda pode ser descrita como *thatcherismo* (Reiten, 2003:175).

No seu governo destacam-se as seguintes medidas: o Banco de Inglaterra passa a ter o poder de determinar as taxas de juro sem consultar o governo; é assinado o capítulo social do Tratado da União Europeia; é prometida a realização de referendos relativamente à introdução da moeda única europeia e a reformas no sistema eleitoral; são levadas a cabo várias reformas constitucionais como a formação do Parlamento Escocês e a Assembleia Nacional de Gales, em 1999, após a realização de referendos, sendo-lhes atribuídos poderes até aí reservados ao governo central.

Em Junho de 2001 Tony Blair é reeleito com uma maioria de 167 lugares na Câmara dos Comuns. Durante a sua segunda administração tem que enfrentar desafios como decidir sobre a adopção da moeda única europeia, aliar-se à administração de George Bush na luta contra o terrorismo no seguimento do ataque terrorista de 11 de Setembro, enviar militares para o Afeganistão com vista ao derrube do regime Talibã, enfrentar uma economia em abrandamento e melhorar os sectores da saúde, educação e transportes.

Em finais do ano 2002 a política na Grã-Bretanha é dominada pela decisão de Blair em apoiar a acção militar destinada a derrubar o governo de Saddam Hussain no Iraque, acusado de possuir ou estar a desenvolver armas de destruição em massa. Apesar dos protestos públicos contra a guerra, a demissão de vários ministros e o apoio de cerca de um terço dos membros Trabalhistas do Parlamento, Blair mantém-se firme na sua convicção de que Saddam representa uma ameaça e tem que ser destituído do seu poder (Encyclopaedia Britannica, 2006).

Reiten (2003:243) ao proceder a uma análise global da transformação económica que ocorre no país a partir do final da década de 70 conclui que os aspectos essenciais do *thatcherismo* ocorrem durante os governos de Margaret Thatcher, mas não cessam com a sua queda. Na verdade, “*thatcherism became the core principle of British public policy under her successors. John Major and Tony Blair were concerned with working out the details(...)*”

2.5. Integração na Comunidade Económica Europeia

A partir de 1947 há tentativas de maior aproximação à restante Europa em termos políticos e económicos. Porém, os governos revelam-se pouco entusiastas dessa ideia citando a ligação à Commonwealth, o relacionamento especial com os Estados Unidos, a singularidade do sistema legal e constitucional. A maioria da população encara os Europeus como estrangeiros incompreensíveis, havendo poucos laços a ligá-los aos povos dos países situados para lá do Canal Inglês. Quando a França, a Alemanha, a Holanda, a Bélgica, o Luxemburgo e a Itália iniciam o processo de integração económica com a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, convidam o Reino Unido para fazer parte desta organização. Este, porém, preocupado em preservar a sua soberania, os laços económicos com a Commonwealth e o seu relacionamento especial com os Estados Unidos da América, recusa o convite. O país considera-se uma potência comercial e não deseja ver as suas acções limitadas pela Europa.

Quando os seis países da CECA decidem lançar o projecto do Mercado Comum⁵ com a assinatura do tratado de Roma, em 1957, novamente o Reino Unido recusa aliar-se àqueles países europeus, criando com outros países da Europa a Associação Europeia de Livre Circulação através do tratado de Estocolmo, em 20 de Novembro de 1959.

Na década de sessenta o poder e importância do Mercado Comum tornam-se evidentes, sendo estudadas modalidades de uma política agrícola e de uma política financeira comuns. Para além disso, assiste-se ao declínio da importância da Commonwealth e aos movimentos de independência existentes em várias colónias, factores que contribuem para que os sectores mais influentes da sociedade defendam uma maior aproximação à Europa. A Grã-Bretanha voltando atrás na decisão precedente e reconhecendo o êxito conseguido pelo Mercado Comum a partir da sua criação, nomeadamente a melhoria da balança de pagamentos entre os seis países, acréscimo do valor interno dos intercâmbios (22 por cento), recuperação da França após a desvalorização de 1958, propõe a sua candidatura à Comunidade.

A primeira tentativa de adesão ao Mercado Comum Europeu, durante o governo de Harold Macmillan, é vetada pelo presidente francês Charles de Gaulle, em 1963, situação

⁵ O Mercado Comum é concebido como uma união aduaneira em que os países membros eliminam as tarifas alfandegárias relativamente aos outros Estados membros, perspectivando-se também a abertura progressiva das fronteiras aos movimentos de trabalhadores e de capitais. No âmbito da Comunidade é instituída uma tarifa aduaneira exterior comum e a adopção, pelos países que a integram, de actuações comuns nos domínios da agricultura, dos transportes, das relações comerciais com outros países, da energia, da fiscalidade, etc.

que se repete passados quatro anos. Porém, não há grande consternação entre os ingleses por não serem admitidos numa instituição estrangeira, encarada por muitos como uma ameaça à soberania nacional.

Durante as Conferências de Haia, em 1 e 2 de Dezembro de 1969, o discurso do presidente Pompidou marca a entrada do Mercado Comum numa nova fase caracterizada pela “vontade colectiva de promover a união económica, de encetar a cooperação política, de reforçar as instituições comunitárias, de abrir, finalmente, conversações com a Inglaterra” (Dreyfus, Marx & Poidevin: 1996:522).

O Primeiro Ministro Edward Heath consegue um primeiro acordo com o Mercado Comum, em Dezembro de 1970, segundo o qual é previsto um período de cinco anos para a liberalização progressiva dos direitos alfandegários relativamente a produtos agrícolas e industriais.

A Grã-Bretanha torna-se membro da Comunidade Económica Europeia em 1973 ainda durante o governo Conservador de Edward Heath. Os dois partidos políticos encontram-se divididos no seu apoio à decisão de Heath, daí que o tratado tenha sido ratificado apenas por oito votos. Muitos Conservadores criticam o sacrifício imposto à soberania nacional, enquanto que outros enfatizam a importância das relações com os EUA e a Commonwealth. Quanto aos Trabalhistas, opõem-se à economia capitalista e os sindicalistas receiam que o seu poder e leis laborais sejam afectados (Reitan, 2003:11).

O país integra o Mercado Único Europeu em 1986 e o Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) em Outubro de 1990. Apesar disso, o relacionamento económico e político com a Europa permanece um assunto que divide o partido Conservador e o governo.

Durante o governo de Major é assinado o Tratado de Maastricht, mas o país não adere ao Tratado da União Monetária Europeia.

Tony Blair assina o Capítulo Social do Tratado da União Europeia que harmoniza as políticas sociais no que diz respeito às condições laborais, igualdade no local de trabalho e à saúde e segurança no emprego.

A participação na Segunda Guerra Mundial opera uma forte transformação social ao produzir na população britânica um espírito de igualitarismo até aí inexistente. A vitória do Partido Trabalhista permite o início de um conjunto de reformas estruturais que visam

garantir um mínimo de segurança e benefício para todos. Nos anos que se seguem a melhoria nas condições de vida da população é significativa, altera-se a constituição da família nuclear, as mulheres abandonam o governo do lar e integram a força de trabalho, aumentam as possibilidades de mobilidade social e as oportunidades educativas. Os princípios do Estado-Providência são seguidos ao longo de cerca de três décadas, não sendo postos em causa pela alternância no governo de Trabalhistas e Conservadores.

A crise económica da década de 70, acompanhada de tensões a nível social e de agitação sindical, aliada a uma onda de greves que invade o país, dá origem à vitória do governo Conservador liderado por Margaret Thatcher. A sua administração adopta um conjunto de medidas destinadas a implementar as forças de mercado, causando uma reestruturação da economia e uma alteração na paisagem social, agudizando-se a separação entre os ricos e os pobres.

Depois de perto de duas décadas de governação, os Conservadores cedem lugar aos Trabalhistas, o *New Labour*, chefiados por Tony Blair, sendo dada continuidade aos princípios básicos do thatcherismo, triunfando os valores do individualismo sobre o colectivismo que a esquerda sempre defendera.

As alterações políticas e a movimentação social que ocorrem nos dois países que temos vindo a estudar têm reflexos nos seus sistemas educativos. No capítulo que se segue procuramos traçar a sua evolução e caracterizar as suas principais reformas, procedendo ao seu enquadramento político e normativo.

Capítulo II

Sistemas Educativos de Portugal e Inglaterra: Enquadramento Político e Normativo das Principais Reformas

Considerações prévias

Ao longo deste capítulo pretendemos traçar a evolução dos sistemas educativos de Portugal e Inglaterra, recuando naquele país ao período do “Estado Novo”, para que possamos, de forma sucinta, lançar “um olhar sobre a questão do atraso educativo¹ português” (Teodoro, 2001:61), que não é ultrapassado durante a vigência deste regime autoritário. Relativamente ao segundo país, retrocedemos ao ano de 1944, data em que é aprovado o *Butler Act*, uma lei tida como um marco no sistema educativo inglês.

Procedemos ao enquadramento político e normativo das principais reformas levadas a cabo em ambos os países, procurando combinar a descrição com a análise de acontecimentos seleccionados por nos parecem mais marcantes e que, de algum modo, condicionam a situação presente.

1.Sistema Educativo Português

1.1. Educação e “Estado Novo”

Dois anos após o golpe militar de 28 de Maio de 1926 que instaurou a Ditadura Militar, António Salazar (quadro1) é nomeado Ministro das Finanças, iniciando-se deste modo o percurso que o levou, passados quatro anos, à chefia do governo e a um período de ditadura que terá a duração de quarenta anos.

O novo regime defende a preservação dos valores tradicionais do catolicismo e das estruturas tradicionais da sociedade portuguesa. Assim, é enaltecido o paradigma da sociedade rural hierárquica, em detrimento da vida urbana e das suas classes sociais, sendo o sistema escolar utilizado como veículo de doutrinação e de controlo ideológico. Na perspectiva de Mónica (1978:133) a escola “não se destinava a servir de agência de distribuição profissional ou de detecção do mérito intelectual, mas sobretudo de aparelho de doutrinação.”

A educação dos grupos sociais mais desfavorecidos é, numa primeira fase do regime, posta em causa dado que “o inconveniente do povo saber ler não estava propriamente no facto em si mesmo de ler mas no uso perigoso que dele poderia resultar” (Carvalho,

¹ Em Portugal a escola de massas surge tardiamente. O país encontra-se, “no período que se inicia com o final da Segunda Guerra Mundial, e no campo das qualificações escolares da sua população, numa situação francamente desfavorável face à generalidade dos outros países europeus, apesar de não ter sido atingido pelas destruições, humanas e materiais, da guerra. Seguramente, esta tardia concretização da escola de massas está no cerne do chamado *atraso* educativo português (...)”(Teodoro, 2001:89).

2001:728), não só porque teria acesso a “doutrinas corrosivas”, mas também porque poderia levá-lo a abandonar o seu modo de vida rural e a procurar emprego nas cidades². O regime “ não esquecia que a sua existência dependia em larga medida de um campesinato católico e analfabeto. E, como a ordem social se tinha de conservar tanto quanto possível imutável, mais de metade da população portuguesa tinha também de continuar imersa nas seculares trevas mentais” (Mónica, 1978:128).

No âmbito do ensino primário tomam-se medidas como a redução da escolaridade obrigatória para três anos, a adopção de um único “livro de leitura incentivador da mentalidade nacionalista e cristã” para cada classe, a criação de postos escolares onde leccionam “regentes escolares” e não professores devidamente formados para desempenharem essa função, considerando-se que “a cultura suficiente a fornecer às crianças rurais era o saber ler, escrever e contar” (ibid, ibidem, p. 736).

A educação não é associada ao crescimento económico, ela serve apenas para fortalecer a identidade e independência nacional, sendo orientada pelos princípios *Deus, Pátria, Família*, isto é, pela fotografia de Salazar e um crucifixo em todas as salas de aula, “doses maciças de religião nos currículos primários” (Mónica, 1978:121), bem como programas reduzidos ao “fundamental” evocando ideias relacionadas com aqueles princípios.

No que diz respeito ao ensino secundário, são tomadas medidas semelhantes: o seu objectivo passa a ser o de dar uma cultura geral aos alunos, retirando-lhe a funcionalidade tradicional de preparação para o ensino superior, reforçam-se as restrições ao acesso e os currículos são alterados em conformidade com as orientações doutrinárias. Há apenas um curso igual para todos, distribuído por três ciclos, ao longo de sete anos, em regime de disciplinas.

Stoer (1986:49), referindo-se a este período, afirma que “ a educação fazia parte da reacção geral contra a “modernização” e era um apoio das atitudes tradicionalistas”.

A partir da segunda metade da década de 40, o país vive um período de expansão económica, em que a indústria se desenvolve, há concentração de capital e a influência das

² Virgínia de Castro e Almeida, citada por Mónica (1978:119), referindo-se à população portuguesa, explica que “sabendo ler e escrever, nascem-lhes ambições: querem ir para as cidades ser marçanos, caixeiros, senhores; querem ir para o Brasil. Aprenderam a ler! Que lêem? Relações de crimes; noções erradas de política; livros maus; folhetos de propaganda subversiva. Largam a enxada, desinteressam-se da terra e só têm uma ambição: serem empregados públicos. Que vantagens foram buscar à escola? Nenhumas. Nada ganharam. Perderam tudo. Felizes os que esquecem as letras e voltam à enxada. A parte mais linda, mais forte e mais saudável da alma portuguesa reside nesses 75 por cento de analfabetos.”

organizações internacionais começa a fazer-se sentir, o que vai exigir da educação um contributo para o desenvolvimento económico.

Pires de Lima (quadro 1), em 1952, implementa o Plano de Educação Popular e a Campanha Nacional de Educação de Adultos visando combater o analfabetismo e aumentar a taxa de escolarização. O ensino secundário é também alvo de reforma, voltando o Curso Geral dos Liceus a ter uma duração de cinco anos e o Curso Complementar de dois anos, com separação em Letras e Ciências. Quanto ao ensino técnico profissional, industrial e comercial, são estabelecidos dois graus: “um 1º grau constituído por um ciclo preparatório elementar e de pré-aprendizagem geral, com a duração de dois anos, e um 2º grau constituído por grupos de aprendizado, de formação e de aperfeiçoamento profissionais, com a duração máxima de quatro anos” (Carvalho, 2001:790).

Leite Pinto (quadro1), professor de engenharia, é nomeado para o cargo de Ministro da Educação em 1955, o que revela “a crescente influência, dentro do regime, das facções pró-modernização, associadas aos defensores do desenvolvimento industrial” (Afonso, 1994:106) que advogam a necessidade de estabelecer uma relação entre a educação e a economia, sendo aquela um importante contributo para o desenvolvimento económico através da formação do capital humano. Neste sentido, destaca-se a participação de Portugal, juntamente com a Espanha, Itália, Jugoslávia, Grécia e Turquia, no Projecto Regional do Mediterrâneo, destinado a planificar o sistema escolar de forma a que preparasse o capital humano necessário a uma economia moderna.

Com Galvão Teles (quadro1), em 1964, o ensino obrigatório passa a ter a duração de seis anos, compreendendo o ensino primário dois ciclos com a duração de quatro e dois anos. As crianças que desejam abandonar os estudos fazem este percurso, aquelas que pretendem continuar a sua formação escolar, após o ensino elementar de quatro anos e obtenção de aprovação em exame, podem matricular-se no Primeiro Ciclo do Ensino Liceal ou no Ciclo Preparatório do Ensino Técnico. Estes dois ciclos fundem-se em 1967 com a criação do Ciclo Preparatório, no final do qual os alunos são novamente submetidos a um exame de aptidão de acordo com o tipo de ensino que pretendem seguir. Como há um crescimento da população escolar resultante do aumento da escolaridade obrigatória e faltam edifícios para funcionamento do ciclo preparatório, assiste-se à criação da telescola (ciclo preparatório com auxílio da televisão) em escolas primárias.

O ensino secundário tem como objectivo principal a função social de selecção e certificação da minoria dos alunos que frequentam os estudos após a escolaridade obrigatória. Tal função concretiza-se na sua divisão em duas vias, nomeadamente o ensino liceal e o ensino técnico. O primeiro “permitia quer uma formação generalista (curso geral), visando acesso às profissões da burocracia administrativa quer uma formação progressivamente mais especializada (curso complementar) que preparava para o acesso aos diversos cursos do ensino superior” (Barroso, 1999a:121), formando deste modo as elites do país. O segundo tipo de ensino “preparava para o exercício de uma actividade profissional especializada no sector comercial ou industrial,” funcionando como uma segunda via “socialmente discriminada e profissionalmente discriminante, alternativa ao liceu e potencialmente ajustada às tímidas políticas desenvolvimentistas do pós-guerra” (ibid, ibidem).

Salazar é afastado do governo em 1968, sendo substituído por Marcelo Caetano (quadro1), o qual “para tentar repor o sistema em movimento” convida Veiga Simão a ocupar o lugar de Ministro da Educação (Carvalho, 2001:807).

Este ministro defende a democratização do ensino, isto é, o acesso generalizado da população aos benefícios do ensino, como um objectivo prioritário do governo. Para tal, num comunicado à nação em Janeiro de 1971, defende que é necessário “proceder, com urgência, a uma extensa e profunda reforma do sistema educativo” guiada por uma “filosofia educativa que consagrasse o duplo princípio de que a educação do indivíduo é a finalidade primeira do sistema educacional e de que todos, em regime de igualdade de oportunidades, devem encontrar nesse sistema as vias que garantam o seu inalienável direito à educação”. Veiga Simão (quadro1) conclui que “o sistema educativo não se deve subordinar directamente às exigências do desenvolvimento económico, embora se entenda também, que ignorar totalmente tal relação pode conduzir a frustrações individuais, pelo que a concepção das estruturas educacionais deve permitir a obtenção de qualificações concretas para um exercício profissional, socialmente dignificado e útil” (Simão, 1971:12). Assim, assiste-se “a um corte radical com a noção salazarista de educação (ensinar a cada um o seu lugar na sociedade)” e a “uma aproximação não só com a ideia popular mas também meritocrática de educação como igualdade de oportunidades” (Stoer, 1986:59).

Após debate público, é aprovada em 1973 a reforma (lei 5/73, de 25 de Julho) que pretende: generalizar progressivamente a educação pré-escolar; alargar a escolaridade

obrigatória para oito anos (ensino primário e ensino preparatório); aumentar o nível preparatório de dois para quatro anos; implementar um ensino secundário constituído pelo primeiro ciclo (curso geral) de dois anos e pelo segundo ciclo (curso complementar) com a duração de outros dois anos; aumentar e diversificar o ensino superior (Universidades, Institutos Politécnicos, Escolas Normais e Superiores e outros estabelecimentos equiparados); renovar o sistema de formação de professores (MEN, 1973:75-78).

“Apesar das intenções de modernização e de generalização do ensino à população portuguesa, a Reforma Veiga Simão não mudou a situação de modo significativo. Marcou, contudo, publicamente, a vontade oficial de investir no domínio da educação, considerado a partir daí como um elemento importante para o desenvolvimento económico. Ficava para trás a política salazarista de empobrecimento e de desinvestimento na educação, anunciava-se uma modernização da sociedade portuguesa” (Benavente, 1999:61).

Rui Grácio (1995a:409), referindo-se a esta última fase da ditadura, considera que há uma tentativa de modernizar e liberalizar o sistema educativo, mas a mesma “esta(va) condenada ao fracasso, por contraditória com o sistema político-social envolvente, hipotecado de resto por uma guerra colonial onerosa e sem saída.”

No que diz respeito à administração escolar durante todo este período, o regime operou no sentido de reforçar a centralização e o seu controlo, pois é através da estrutura escolar que se inculcam os valores tradicionais e a doutrinação ideológica se processa em grande escala. Assim, os administradores escolares, o reitor (liceu) e o director (escolas técnicas), são nomeados pelo Ministro, “tratando-se de representantes políticos e administrativos do Estado, de delegados do ministério junto de cada escola, designados por nomeação do respectivo ministro na base de critérios onde predominava a confiança política” (Lima, 1998:211). No caso do liceu, existe também um conselho pedagógico e disciplinar, de onde fazem parte o reitor, vice-reitor e directores de ciclo, e um conselho de ciclo destinado a avaliar o progresso dos alunos, composto por todos os professores do ciclo e dirigido pelo director correspondente, também este nomeado pelo ministério sob proposta do reitor.

Quanto ao governo das escolas técnicas, para além do director já referido, há um subdirector, um secretário e professores delegados. Verifica-se também a existência do conselho administrativo, com responsabilidades em termos financeiros, e do conselho escolar, constituído pelos professores efectivos.

1.2.A Revolução de Abril e a democratização do ensino

O golpe militar de 25 de Abril de 1974 põe fim à ditadura implantada em 1926, propondo-se instaurar a democracia política. “Passávamos assim de um longo período de falta de liberdades fundamentais, de obscurantismo cultural e pedagógico, para um período de mudanças rápidas a todos os níveis da sociedade” (Benavente, 1999:32). Surge uma grande vontade de mudança e libertação em que uma população cansada de injustiças reivindica o direito à igualdade de oportunidades na educação e a nível social.

Como a escola havia desempenhado um papel preponderante de doutrinação ideológica durante o Estado Novo, torna-se urgente a sua transformação no sentido da sua abertura à sociedade, colocando-a ao serviço das necessidades do povo, inserida na vida e no trabalho e dotada de espírito crítico (ibid, ibidem, 35).

O ensino secundário é procurado por um maior número de alunos, uma tendência que se havia iniciado mesmo antes da revolução, havendo um crescimento de cerca de 14 por cento em cada ano entre 1970-73, o que altera a “composição social do contingente escolar”, manifestando-se uma tendência para o ensino liceal, o qual é visto “pelas massas emergentes (...) como uma via de ascensão e como uma via de fuga ingrata à tarefa manual que as aguardava no fim do ensino técnico” (Grácio, 1995b:431).

Durante o período compreendido entre 1974 e 1976 a preocupação política principal relaciona-se com o conteúdo das disciplinas e a forma de gestão das escolas. Assim, “em todos os graus e ramos do sistema educativo renovam-se planos de estudo e programas de ensino, orientados por valores de modernidade científica e cultural, de pluralismo ideológico, de inspiração democrática” (Grácio, 1981:142). “Esquemas de gestão democrática” passam a vigorar nos estabelecimentos de ensino com a participação de representantes dos professores, alunos, pessoal administrativo e auxiliar nos órgãos colegiais de gestão das escolas.

Cabe aqui destacar uma alteração em termos da estrutura do sistema que é implementada no ano lectivo de 1975-76, a unificação do ensino secundário, ou seja, “a fusão, em um tronco comum de estudos, dos ensinos liceal e técnico, após o ensino preparatório de dois anos que sucede aos quatro de ensino primário” (Grácio, 1995b:408). Pretende-se, desta forma, acabar com a “ordenação vertical das estruturas escolares” que permite a divisão dos alunos em “vias paralelas de desigual prestígio social, umas mais longas conduzindo ao ensino superior, e aos quadros de direcção política e social, outras

mais curtas desembocando no mundo do trabalho e da sujeição social e política” (ibid, ibidem). Uma outra finalidade do ensino secundário unificado prende-se com a necessidade de uma maior maturidade dos alunos no momento em que têm que escolher a orientação escolar e profissional a seguir. Finalmente, pretende-se reforçar a função social da escola pela sua abertura à comunidade. Para isso são adoptados conteúdos programáticos inovadores, sendo introduzidas no currículo disciplinas como os Trabalhos Oficiais, as Ciências Sociais e a Educação Cívica e Politécnica, a qual “de feição marcadamente interdisciplinar, é um espaço (...) especialmente propício a reforçar a função social da escola, a sua articulação aos problemas da comunidade local e regional”, sendo os representantes das instituições comunitárias “chamados a cooperar com a escola no planeamento, execução e acompanhamento do programa de acções” (Grácio, 1995b:411).

“Do ponto de vista de democratização do ensino, a unificação é um passo em frente, indo além da mera expansão quantitativa do ensino secundário” (ibid, ibidem, p.412).

Na perspectiva de Amado (1998:109,110) a unificação do ensino é prejudicial para os alunos das classes sociais mais desfavorecidas. Se para alguns deles foi possível “aceder a um mundo que antes lhes estava vedado, para a maioria isto significou a condenação à entrada na vida activa sem qualquer diploma nem preparação de ordem profissional.”

No final do ano lectivo de 1973-74 cerca de 64 800 alunos terminam o ensino secundário, fruto de critérios de avaliação mais benevolentes dos professores sujeitos a uma grande pressão estudantil nesse sentido, e 28 000 candidatam-se ao Ensino Superior. Este não tem capacidade de resposta, o que obriga a cancelar as admissões a este nível de ensino, no ano lectivo seguinte, como medida de emergência. Para além disso é anunciada a criação do Serviço Cívico, com a duração de um ano lectivo, o qual é apresentado como obrigatório para aqueles que desejam prosseguir estudos (Afonso, 1994:112).

No período imediatamente a seguir à revolução dos cravos “a gestão das escolas representou um caso típico de iniciativa e de liderança por parte de professores e de alunos”, sendo a “administração surpreendida pelos factos e responde com atraso e por reacção” (Lima, 1998:234). Logo após o 25 de Abril realizam-se assembleias de alunos e de professores, são afastados os reitores e directores, são “saneados” professores. O poder desloca-se do Ministério para as escolas por imposição dos professores mais progressistas e dos estudantes, tratando-se “de uma apropriação de poderes realizada pela acção, uma

tentativa de conquista de autonomia e de poderes de decisão” (ibid, ibidem: 235) ao que Licínio Lima chamou “ensaio autogestionário”.

Perante este quadro a administração central reage aprovando o Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio, no sentido de legalizar os órgãos de gestão em funcionamento em diferentes escolas e uniformizar as situações.

A agitação que se vive nas escolas, considerada por muitos como caótica e anárquica, quase não permite o cumprimento da sua função de instrução, daí a tentativa de normalização desta instituição através do Decreto-Lei nº 735-A/74 de 21 de Dezembro, o qual regula os órgãos de gestão e se traduz na “criação de uma nova morfologia organizacional nos escalões hierárquicos superiores e na detalhada regulamentação dos processos eleitorais e de constituição dos órgãos previstos”(ibid, ibidem: 244). Os órgãos de gestão passam a ser os seguintes: conselho directivo, conselho pedagógico e conselho administrativo.

Esta tentativa de normalização da vida das escolas não obteve o sucesso pretendido pois toda a mobilização escolar e os conflitos existentes não podiam ser eclipsados por decreto. Porém, como salienta Lima (1998: 248) “estava dado o sinal de recuperação da burocracia centralizada”.

1.3. 1976 e o início da “normalização”

A partir de 1976 tem início o período de “normalização” em que o poder central toma várias medidas com o objectivo de voltar a controlar o sistema educativo, “recuperar o tempo e terreno perdidos, reconstruir o aparelho burocrático para reassumir funções de controlo centralizado” (Lima, 1998:260) revelando, deste modo, o “desejo de substituir a política pelo planeamento” (Stoer, 1986:64)). São várias as “intervenções negativas,” das quais destacamos as que se seguem: afastamento dos quadros superiores do Ministério da Educação identificados com as principais reformas educativas levadas a cabo nos anos de 1974 e 1975; alterações na estrutura curricular e em programas de ensino, sendo retiradas disciplinas (Sociologia, Introdução à Política); a licealização do ensino unificado secundário; redefinição dos métodos de avaliação; suspensão das acções de alfabetização e de educação permanente.

A segunda metade da década de 70 é marcada por um grande aumento do desemprego, principalmente entre os jovens, o que explica, em parte, a sua permanência no sistema e, consequentemente, o aumento do número de alunos no ensino secundário. Devido ao facto da procura do ensino ser cada vez maior, apesar do insucesso escolar traduzido em repetência e abandono atingir números bastante elevados, há cada vez mais alunos em ciclos avançados de escolarização. “Dada a existência de uma via única, licealizada, sem alternativas suficientemente fortes de formação técnica e profissional que pudessem persuadir alguns a encaminhar-se mais cedo para o mercado de trabalho, uma massa crescente de sobreviventes tende cada vez mais a orientar as suas aspirações para o ingresso ao ensino superior” (Pardal, Ventura & Dias, 2003:97).

Esta situação cria um grave problema de incapacidade de resposta do Ensino Superior ao número de candidaturas. Daí que seja criado o *numerus clausus* (Decreto-Lei nº397/77, de 17 de Setembro) neste nível de ensino com o objectivo de “desviar a procura do ensino superior universitário”, uma medida acompanhada pela decisão de criar o ensino superior politécnico. Também a criação do 12º ano, mais um ano de escolaridade no ensino secundário, que põe termo ao ano propedêutico, se trata de uma medida “para travar a pressão da procura sobre o ensino superior” (Teodoro, 2001:394). Este ano é organizado da seguinte forma: a via de ensino, destinada àqueles que desejam ingressar no ensino superior; a via profissionalizante que pretende dar uma qualificação profissional, mas é pouco procurado pelos estudantes. Verifica-se, deste modo, uma tentativa de conduzir os alunos para “formações técnicas de nível intermédio (...) consideradas mais ajustadas ao desenvolvimento económico do país” (ibid, ibidem).

O I Governo Constitucional, assumindo a necessidade da normalizar a educação, “disciplinar a iniciativa dos professores e restabelecer os mecanismos de subordinação hierárquica entre as escolas e o Ministério” (Barroso, 1991:68), regulamenta a gestão das escolas através do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, “um decreto que procura fazer o compromisso entre as reivindicações dos movimentos político-sociais e profissionais que se desenvolveram nas escolas desde o 25 de Abril e as exigências da administração” (ibid, ibidem: 68).

Trata-se de um decreto que regulamenta o exercício de poder nas escolas, tendo implementando uma “gestão democrática” das mesmas. Aí são definidas as regras da constituição dos conselhos directivo (órgão deliberativo e executivo), pedagógico (órgão

de orientação pedagógica) e administrativo (órgão de gestão financeira e orçamental), bem como os processos eleitorais e as competências de cada um deles.

Em síntese, podemos afirmar que este modelo apresenta as seguintes características: direcção colegial e representativa; definição das estruturas de participação para professores, alunos e pessoal não docente; implementação do princípio da elegibilidade para os diferentes cargos; previsão da divisão orgânica e funcional entre a autoridade administrativa e profissional/pedagógica; atribuição aos professores da orientação e coordenação pedagógica da escola (Barroso, 1991:69).

Este modelo introduz o princípio de participação democrática dos vários actores escolares, mas não tem em conta a abertura à comunidade escolar. Assim, é publicado o Despacho 8/SERE/89 que prevê a possibilidade do representante dos encarregados de educação participar no conselho pedagógico.

Na perspectiva de Lima (1998:274) este decreto que burocratizou a democracia na escola “instituiu o predomínio das regras não formais e informais, acentuou a imposição normativa e a *face* da escola enquanto *locus* de reprodução normativa. A democracia foi reduzida à gestão, e esta à *gestão corrente*. A organização escolar, afinal, pouco terá mudado, *salvando-se* a possibilidade de eleger os membros dos conselhos directivos (...)”

De facto, como afirma Afonso (1995: 108), estes estão sujeitos a “um processo sistemático de regulamentação (...), transformando virtualmente os gestores eleitos pelos professores em meros executores burocráticos de um complexa teia de normativos.” O mesmo autor considera que a “hiper-regulamentação” e o “colete-de-forças” normativo impediram o desenvolvimento de uma gestão escolar tecnicamente competente e responsável perante a comunidade educativa.

Neste modelo de administração centralizada a escola é “um serviço local de estado” (Formosinho, 1989:55) dependendo hierarquicamente dos serviços centrais do ministério, fazendo parte da comunidade escolar apenas os professores, pessoal não docente e alunos. Trata-se de uma escola sem autonomia a nível científico, pedagógico, curricular, organizacional, financeiro e administrativo, tendo a escola que prestar contas à administração central e à Inspecção.

1.4. A Lei de Bases do Sistema Educativo

Na década de oitenta surgem razões que justificam a emergência da prioridade educativa no discurso político, sendo “a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia o factor determinante para a consensualização entre os principais actores sociais e políticos da necessidade de proceder a uma reforma global do sistema educativo” (Teodoro, 1994:22).

Esta década em Portugal é marcada pela adesão de Portugal à CEE e por um projecto de modernização do país, da autoria do partido (PSD) que então se encontra no governo. Daí que duas preocupações fundamentais surjam na política educativa portuguesa: dar prioridade à formação técnica indispensável para a modernização da economia tendo em vista enfrentar o desafio imposto pela integração na CEE; a necessidade de uma lei base como ponto de partida para a reforma do sistema educativo (Teodoro, 2001:391,392).

Para levar a cabo esta reforma o X Governo liderado por Cavaco Silva (quadro1), cujo Ministro da Educação e Cultura é João de Deus Pinheiro (quadro 1), cria uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo³ que terá como tarefa realizar os estudos necessários com vista à reorganização do sistema educativo de uma forma “global e coerente” e de acordo com os princípios de: descentralização da administração educativa; modernização do sistema de ensino não só a nível da sua organização estrutural e curricular, mas também nos métodos e práticas; valorização dos recursos humanos disponíveis e maior exigência qualitativa no serviço de ensino (Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86).

Neste período encontram-se reunidas as condições para a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro). A nível social surgia um certo cansaço relativamente a medidas avulsas na educação da autoria de vários ministros e governos; a nível político, uma vez que na Assembleia da República nenhum partido possuía a maioria, procurava-se um compromisso que viabilizasse a aprovação da dita lei, tendo-se sempre em vista a modernização e uma resposta aos desafios impostos pela integração na Comunidade Europeia (Teodoro, 1994:133).

³ A Comissão de Reforma do Sistema Educativo era constituída por doze elementos: o Director do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, três reitores de universidades estatais, o Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, o Presidente do Instituto de Inovação Educacional, o Presidente do Instituto Nacional de Investigação Científica, a Presidente do Sindicato dos Professores da Zona Norte e dirigente da FNSE, dois membros que tinham vindo a desenvolver trabalho relevante nas áreas do Ensino Técnico Profissional e da Língua e Literatura Portuguesa e um elemento ligado à Comunicação Social (Figueiredo, 1993:184).

Na perspectiva de Figueiredo (1993:315-317) os factores que levam à inclusão da necessidade de reforma na agenda política podem ser classificados como sendo internos e externos. No âmbito dos primeiros refere a introdução do ensino unificado, a “gestão democrática” das escolas, a escolaridade obrigatória e suas finalidades, entre outras, medidas que são “soluções parcelares, desintegradas e incompatíveis com a lógica geral que permanecia inalterada”. Quanto aos factores externos, a mesma autora menciona a aprovação da nova Constituição da República Portuguesa, a integração na Comunidade Europeia e “a necessidade de expansão, diversificação e melhoria da oferta educativa” para responder aos desafios por ela colocada e para aproximar o nosso sistema de ensino ao dos outros países membros. Assim, existe “um amplo consenso sobre a urgência de uma reforma educativa global.”

Desta predisposição para o consenso surge a LBSE que, após a referência ao âmbito e princípios do sistema educativo (capítulo I), reorganiza o sistema educativo a nível da educação escolar e não escolar (capítulo II), estabelece os apoios e complementos educativos com vista à promoção da igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolar (capítulo III), define os princípios da formação de professores e da sua carreira (capítulo IV), determina a organização e criação dos recursos materiais (capítulo V), estabelece os princípios e formas de administração e gestão do sistema educativo (capítulo VI), determina os meios de desenvolvimento e avaliação do sistema educativo (capítulo VII), reconhece o papel do ensino particular e cooperativo (capítulo VIII) e aponta disposições finais e transitórias relativas à implementação e aplicação da lei (capítulo IX).

No seu último capítulo é estabelecido que cabe ao Governo apresentar legislação complementar, posteriormente submetida ao parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE), também criado nesta lei, no âmbito de: gratuidade da escolaridade obrigatória, formação de professores, carreiras do pessoal docente e de outros profissionais da educação, administração e gestão escolares, planos curriculares dos ensinos básico e secundário, formação profissional, ensino recorrente, ensino à distância, ensino de português no estrangeiro, apoios e complementos educativos, ensino particular e cooperativo, educação física e desporto escolar, educação artística.

Entre as várias medidas introduzidas pela lei, destacamos as seguintes: é definida a escolaridade básica universal, gratuita e obrigatória de nove anos (dos 6 aos 15 anos, até ao 9º ano de escolaridade), que se desenvolve ao longo de três ciclos sequenciais (primeiro,

segundo e terceiro ciclos, com a duração de quatro, dois e três anos respectivamente, correspondentes aos antigos níveis primário, preparatório e secundário unificado), sendo assumido o princípio da escola geral, universal e comum a todos os alunos; é garantida a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolares através de apoios e complementos educativos (apoio a alunos com necessidades escolares específicas; apoio pedagógico, bem como orientação escolar e profissional; acção social escolar; apoio de saúde escolar; apoio a trabalhadores estudantes); são definidos os princípios a que deve obedecer a administração e gestão do sistema educativo, destacando-se a democraticidade, participação e interligação com a comunidade; são criados departamentos regionais da educação; é constituído o Conselho Nacional de Educação; atribui-se um lugar de destaque à educação técnica e tecnológica nos diferentes níveis de escolaridade; são estabelecidas normas relativas à organização e desenvolvimento curricular, à avaliação do sistema educativo e à investigação em educação; são integrados dois tipos de escolas no ensino superior, as universitárias e as politécnicas; é reafirmado o valor do ensino particular e cooperativo, estabelecendo que devem ser apoiados e fiscalizados técnica e pedagogicamente pelo Estado.

O ensino secundário passa a ser especializado e diversificado tendo como objectivos fundamentais “preparar um cidadão tecnologicamente especializado, capaz de contribuir para o progresso social, pela sua qualificação profissional e pela sua capacidade de assumpção consciente e informada da cidadania” (Pires, 1987:52).

O ensino secundário é estruturado em três anos (10º, 11º e 12º anos), organizados num ciclo de estudos com cursos vários de dois tipos: cursos predominantemente orientados para a vida activa e cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos, sendo consagrada a permeabilidade entre eles.

Figueiredo (1993:193) conclui que a LBSE “reorganizou toda a estrutura do sistema no sentido do melhoramento do processo de ensino-aprendizagem e da maior eficácia do sistema e dos serviços por ele prestados”, tendo “a finalidade primordial de democratização da educação também como meio de reduzir as desigualdades sociais”.

1.5 O “edifício legislativo” posterior à LBSE durante o período de governação social democrata

A partir da aprovação da LBSE, o primeiro governo do Partido Social Democrata (1987-1991) produz um grande número de medidas legislativas com o objectivo de implementar o que havia sido disposto por aquela lei, mas estando sempre presente a modernização na base e como justificação das decisões de política educativa. Porém, assiste-se à tentativa de articular o discurso da modernização com o discurso da democratização, sendo este “reconvertido e subordinado à ideologia da modernização, e com ela compatibilizado, dados os elevados ganhos simbólicos e de legitimidade que daí advêm”. Então, é construída uma nova “semântica da modernização que permite utilizar as mesmas palavras (democratização, participação, autonomia, descentralização, justiça social) com novos significados” (Lima, 2002a:22).

No que diz respeito à definição dos currículos do básico e do secundário, continua a ser feita a nível nacional, tratando-se de uma competência do governo. Como afirma a este propósito Afonso (1994:118) “continuando a tradição do país, os assuntos-chave como a concepção dos currículos, o conteúdo dos cursos, os recursos humanos, o equipamento e a gestão orçamental permaneceram nas mãos do governo central”.

A base geral da reforma curricular é regulamentada pelo Decreto-Lei nº 286/89, de 29 de Agosto, sendo introduzidas novas áreas curriculares, nomeadamente a área escola, as actividades de complemento curricular e a formação pessoal e social.

No seguimento da LBSE assiste-se à reorganização da oferta em termos de carta escolar e equipamento de escolas, criação de novas tipologias de estabelecimentos de ensino, à criação da escola básica integrada, medidas relativas à gratuitidade escolar e aos apoios e complementos educativos, que no seu conjunto “constituem factores favoráveis ao efectivo cumprimento, universal e sucedido de uma escolaridade de nove anos” (Figueiredo, 1993:236). Porém, nos anos 90 a escolaridade obrigatória de nove anos ainda não é uma realidade efectiva para todas as crianças.

As escolas profissionais são criadas enquanto modalidade especial da educação escolar (Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de Janeiro). Ao longo da década seguinte nova legislação é produzida, sendo o Decreto-Lei nº 4/98, de 18 de Janeiro aquele que se encontra em vigor e define que estas escolas se organizam e funcionam de acordo com os seus Estatutos. “As escolas profissionais resultam fundamentalmente de iniciativas da

sociedade civil em parceria com o Estado, regem-se por princípios de autonomia pedagógica, administrativa e financeira e a sua acção localiza-se fundamentalmente a nível da formação dos recursos humanos nacionais, sobretudo no que diz respeito aos técnicos intermédios altamente especializados, tão necessários à nossa modernização empresarial e organizacional” (Pardal, Ventura & Dias, 2003:114).

As escolas profissionais são uma alternativa de escolarização de nível secundário e visam aproximar os alunos aos contextos de trabalho e às realidades das indústrias locais. Como afirma Antunes (2000:118), “destinam-se a formar técnicos qualificados e trabalhadores polivalentes e a promover a empregabilidade dos jovens.”

Durante o segundo mandato do Governo apoiado pelo Partido Social Democrata (1991-1995) nota-se uma mudança de rumo em termos da política educativa colocando-se maior ênfase “em valores de tipo gestor (ou gerencialista)”, o que se pode constatar pela utilização de palavras como “responsabilização, avaliação, optimização, racionalização, eficiência, inovação e eficácia” nos discursos políticos da autoria do governo (Afonso, 2000: 21). Inicia-se, deste modo, o terceiro ciclo da reforma educativa, o ciclo da qualidade, onde “as ressonâncias neoliberais são agora mais claras, parecendo apontar para o desinvestimento na educação pública a ser compensado pela introdução da qualidade e pelo aumento da eficiência no sistema” (ibid, ibidem).

O novo sistema de avaliação dos alunos do ensino básico é promulgado pelo Decreto-Lei nº98-A/92, de 20 de Junho, sendo definidas quatro modalidades de avaliação: formativa, aferida, sumativa, especializada. Na perspectiva de Afonso (1994:122) terá sido concebido para facilitar a passagem dos alunos, “envolve os pais no processo decisivo que conduz à reprovação dos alunos, criando mecanismos especiais de apoio àqueles que dele necessitam, e impondo barreiras administrativas para dissuadir os professores de reprovarem os alunos, com o objectivo de reduzir ao mínimo a taxa de retenção”. Passados dois anos (Despacho Normativo nº644-A/94, de 15 de Setembro) são introduzidas alterações, nomeadamente: a realização de uma prova escrita global, com impacto na avaliação sumativa do final do terceiro ciclo; a obtenção de “nível inferior a três em mais de três disciplinas” ou de “nível inferior a três em mais de duas disciplinas quando nestas se incluam cumulativamente as de Português e Matemática” são situações que indicam “grande atraso em relação aos objectivos e capacidades definidas”; um aluno pode “ser objecto de retenção” quando a falta de assiduidade inviabilizar a sua avaliação sumativa.

Afonso (1998:261), referindo-se a estas alterações conclui que as mesmas “denotam uma tendência muito nítida para um retorno a um modelo de avaliação potencialmente mais selectivo e menos democrático.”

A avaliação do ensino secundário (Despacho nº383/93, de 21 de Outubro) caracteriza-se por uma preocupação com os resultados na sua vertente mais objectiva e mensurável. A avaliação incide directamente sobre a aquisição de saberes e competências, sendo subalternizados os valores e as atitudes desenvolvidos. Os exames de 12º ano são uma forma de avaliação sumativa externa, da responsabilidade do Ministério da Educação, sendo justificados pela contribuição que podem dar para a “homogeneidade nacional das classificações” (Despacho 338/93 nº 30). Porém estes exames revelam apenas uma parte limitada das capacidades dos alunos (cognitivas), essencialmente o seu conhecimento de factos e a sua aptidão para resolver problemas. Assim, tem uma função social, ligando-se a necessidades de certificação e selecção.

Fernando Augusto Machado (1997:53) afirma que os exames são a resposta encontrada “para fazer frente à ideia que paira no público em geral da instalação no sistema escolar de um facilitismo e inflação classificatória, mas é também uma forma de o poder exercer maior e mais rigoroso controlo sobre o sistema.” Estes exames de avaliação de resultados limitam-se a constatar o sucesso ou insucesso dos alunos sem precisar as causas de um e de outro.

O “novo” modelo de gestão (Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio), que funcionou em regime experimental, insere-se numa política de reforma do sistema educativo que tem início com a publicação da LBSE, propondo um modelo de gestão baseado nos princípios de democraticidade, participação e descentralização. No seu preâmbulo pode ler-se que “a reforma do sistema educativo pressupõe uma inserção da escola na estrutura da administração educacional que obriga à transferência de poderes de decisão para o plano local”. A integração da escola no meio em que se insere é um dos objectivos deste decreto, o que “exige o apoio e a participação alargada da comunidade na vida escolar.”

Na estrutura organizativa da escola encontra-se: a direcção, a cargo do conselho de escola, órgão de direcção e de “participação dos diferentes sectores da comunidade” (artigo7º); a administração e a gestão, da responsabilidade do director executivo que é o órgão de administração e gestão nas áreas cultural, pedagógica, administrativa e financeira

(artigo 16º); a orientação educativa, assegurada pelo conselho pedagógico, como órgão de coordenação e orientação educativa (artigo 31º).

Com este modelo de gestão das escolas a direcção aparece separada da administração e gestão. O conselho de escola é o órgão que define as grandes linhas da política educativa do estabelecimento de ensino, competindo-lhe, de entre outras funções, “eleger o director executivo, destituí-lo ou renovar o seu mandato” (artigo 8º, alínea b). Deste conselho fazem parte docentes, alunos, pessoal não docente, representantes da associação de pais e encarregados de educação e representantes da câmara municipal, dos interesses sócio-económicos e culturais da região. O presidente do conselho de escola é um professor, o qual tem voto de qualidade, sendo o número de docentes igual ao número dos membros não docentes.

O director executivo é seleccionado mediante concurso, é responsável pela gestão da escola e tem a seu cargo a promoção e implementação das políticas educativas definidas pelo conselho de escola.

Esta separação entre as funções de direcção e de gestão é justificada pela necessidade de conciliar a democraticidade com a qualidade técnica da administração da escola. Assim, o conselho de escola pode ser encarado como um aprofundamento do carácter democrático da escola. O director executivo, escolhido pelo conselho após concurso público e detentor de formação especializada para o cargo, é encarado como uma forma de “garantir melhores níveis de qualidade técnica nos procedimentos da gestão, por comparação com os níveis de desempenho dos gestores *amadores* eleitos pelos seus pares docentes” (Afonso, 1995:110).

Barroso sintetiza do seguinte modo as principais mudanças relativamente ao modelo anterior: “a criação do conselho de escola (...), a substituição da gestão colegial pelo gestor individual, a alteração do processo de designação do chefe do estabelecimento de ensino que deixa de ser eleito, a redução das atribuições do conselho pedagógico que de órgão deliberativo, passa a ser simplesmente um órgão de assessoria técnica e de consulta” (Barroso, 1991:76).

O mesmo autor considera que existem zonas de ruptura entre este “novo” modelo de gestão e o anterior, nomeadamente no que diz respeito à “tentativa de institucionalizar uma participação dos pais, dos representantes da autarquia e dos interesses culturais e económicos locais na tomada de decisão interna à escola” (ibid, ibidem). Porém, logo acrescenta que essa participação é simbólica, formal e minimalista, não transferindo real

poder para a comunidade. Tal situação deve-se ao facto de, por um lado, as decisões que asseguram o funcionamento da escola (currículo, recursos humanos e financeiros, etc.) dependerem do ministério, não se verificando o exercício da autonomia; por outro lado, o controlo da gestão é problemático e até inexistente, uma vez que em algumas sessões não é possível por parte dos elementos que compõem o conselho de direcção tomarem conhecimento de toda a actuação de uma gestão que se dedica a esta função a tempo inteiro.

A tentativa de profissionalização da gestão é uma outra ruptura relativamente ao modelo anterior, o que sugere que a substituição de uma gestão colegial por um director executivo profissionalizado é a única forma de tornar as escolas mais eficientes.

Formosinho & Machado (1999:111), com referência a este modelo, afirmam que “a excessiva regulamentação, os equívocos e as ambiguidades nas competências, no protagonismo e na inter-relação dos seus principais órgãos, onde não ficou muito clara a distinção entre funções políticas e técnicas e a questão da representação institucional da escola, bem como a continuidade de um sistema centralizado de ensino” não trouxeram “poderes substantivos” às escolas que não tivessem “sido outorgados também àquelas que continuaram a ser geridas (aparentemente) pelo Decreto-Lei nº 769-A/76”.

Afonso (2001a:38) ao fazer uma análise do trabalho desenvolvido ao longo do período compreendido entre 1985 e 1995, em que os governos são apoiados pelo Partido Social Democrata, conclui que durante esta década “se continua a expandir o Estado em termos da realização de uma maior igualdade de oportunidades e de democratização da educação pública” (neste sentido salientam-se as seguintes medidas: o Programa Interministerial de Promoção de Sucesso Educativo – PIPSE; o Programa Educação para Todos – PEPT; a criação do Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural) ao mesmo tempo que se “tenta reduzir esse mesmo Estado abrindo o campo da educação à iniciativa privada e à concretização de uma maior liberdade de ensino”, o que designa por “neoliberalismo educacional mitigado”. Assim, a criação de universidades e institutos politécnicos privados, o que diversifica a oferta educativa, sendo possível introduzir a competição, comparação e consequente melhoria da qualidade deste nível de ensino; o lançamento das escolas profissionais; a avaliação aferida (Despacho nº162/ME/91, de 23 de Outubro que vigorou apenas um ano) e o “novo” modelo de gestão são medidas que o referido autor aponta como exemplos da “especificidade das políticas

neoliberais em Portugal”, pois “assumiram configurações ambíguas e contraditórias “ e quando implementadas “não produziram os efeitos verificados em outros contextos” dominados pelas políticas da “nova direita” (ibid, ibidem, 59).

1.6. A “paixão pela educação” do governo socialista

Em 1995 o Partido Socialista vence as eleições, formando um governo minoritário liderado por António Guterres (quadro1). É abandonado o discurso da reforma global do sistema educativo, sendo adoptado um novo que insiste na “ideia de mudanças graduais”, na forma de “revisões” ou “reajustamentos” que na verdade são mudanças muito mais profundas do que a retórica oficial deixa transparecer. Assim, Afonso (2000: 27) designa “estes reajustamentos como neoreformistas, dado constituírem uma outra forma de fazer a reforma sem, no entanto, a enunciar, enquanto tal.”

Benavente (2004a) avalia do seguinte modo a situação no campo educativo nesta data: “uma crispação política no mundo da educação com todos os parceiros *de costas voltadas uns para os outros* e, sobretudo, para o Ministério da Educação; uma quase insatisfação social quanto ao estado da educação: o primeiro estudo nacional de literacia revelava que quase 80 por cento da população entre os 15 e os 65 anos se situava nos níveis mais baixos de competências de leitura, escrita e cálculo em situações da vida real (...); muitos problemas na escolaridade obrigatória de nove anos: insucesso e abandono elevados, uniformização da acção pedagógica, centralização da gestão educativa, ausência de políticas de inovação e de apoio às *boas práticas*, ausência de uma política coerente de educação de adultos (...); falta de confiança na escola como bem público, como recurso individual e colectivo”.

O Ministério da Educação começa por elaborar um Pacto Educativo considerando que “em matéria educativa, um consenso alargado é uma condição importante para o sucesso das políticas pois garante suporte e continuidade a opções capazes de promover a educação e a formação” (Benavente, 2004a) e, por esse mesmo motivo, a educação torna-se “um assunto de todos, uma questão pública e uma ambição nacional”. Assim, os novos responsáveis pelo destino da educação começam por legitimar as suas opções políticas através da participação e da negociação, demarcando-se dos seus antecessores acusados de não promoverem o relacionamento com os restantes protagonistas do processo educativo.

Os objectivos estratégicos definidos no Pacto Educativo (Ministério da Educação, 1996) são os seguintes: promover a participação social no desenvolvimento do sistema educativo, redefinindo o papel do Estado, criando estruturas de participação formal a todos os níveis e desenvolvendo mecanismos de apoio e incentivo à intervenção dos pais; modernizar, regionalizar e descentralizar a administração do sistema educativo, transferindo competências, recursos e meios para o poder local; desenvolver processos de informação estratégica e alargar as redes de comunicação, montando dispositivos de informação que aumentem a visibilidade do sistema e mobilizem a opinião pública para as questões educativas e melhorando a imagem que o público tem da escola e da função educativa; tornar o sistema educativo num sistema de escolas em que cada uma delas é um sistema local de formação no sentido de colocar a escola no centro da vida educativa, territorializar as políticas e desenvolver a autonomia; promover a educação e a formação como um processo ao longo da vida; garantir a universalização da educação básica de qualidade, conferindo prioridade à educação pré-escolar e ao ensino básico, assegurando o sucesso para todos, promovendo a integração escolar, social e cultural dos alunos, definindo denominadores comuns para a concretização de uma escola básica única, mas com autonomia para que cada escola possa encontrar soluções de acordo com a especificidade dos seus problemas; consagrar um novo lugar e uma nova finalidade para o ensino secundário, tornando-o num ciclo intermédio de prosseguimento de estudos e também num ciclo de formação terminal; promover o desenvolvimento equilibrado no ensino superior; valorizar, dignificar e responsabilizar os profissionais da educação.

Os XIII e XIV Governos Constitucionais, presididos por António Guterres, o qual havia dado grande destaque à educação durante a campanha eleitoral afirmando a sua “paixão pela educação” para ultrapassar o atraso educativo português (demonstrado por indicadores nacionais e internacionais, segundo os quais os níveis de educação e formação da população são inferiores ao dos outros países europeus), desenvolvem várias iniciativas, das quais destacamos as medidas de gestão e de autonomia das escolas (Decreto-Lei nº115-A/98, de 4 de Maio); a reorganização curricular nos ensinos básico e secundário; a adopção de medidas contra a exclusão escolar e social; a criação dos conselhos locais de educação, órgão de coordenação de políticas locais, de iniciativas conjuntas e de participação social na vida educativa social; a avaliação externa dos alunos no 4º, 6º e 9º anos de escolaridade

(avaliação aferida); a avaliação integrada das escolas que analisou diversos aspectos da organização, funcionamento e resultados de vários estabelecimentos de ensino.

Como medida de resposta às situações de insucesso e exclusão escolar e social são criados, em 1996, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) (Despacho 147-B/ME/96, de 8 de Julho). Trata-se de uma iniciativa baseada em medidas de discriminação positiva que vão ser aplicadas num conjunto de estabelecimentos de ensino da mesma área geográfica, ao longo da escolaridade obrigatória.

Os seus objectivos são: “melhoria do ambiente educativo e da qualidade das aprendizagens e do sucesso dos alunos; uma visão integrada da escolaridade que favoreça a aproximação dos três ciclos do ensino básico obrigatório, bem como da educação pré-escolar (não obrigatória do ponto de vista legal), favorecendo o desenvolvimento e integração das múltiplas dimensões educativas (a educação de adultos, a iniciação profissional, a educação especial, o apoio psico-pedagógico e a orientação escolar e profissional, a acção social escolar e a saúde); a criação de condições que favoreçam a ligação da escola à comunidade e à vida activa, designadamente, ajustando a oferta educativa aos projectos das comunidades, e implicando-as e co-responsabilizando-as nos processos educativos; a progressiva coordenação das políticas educativas e a articulação da vivência das escolas de uma determinada área geográfica com as comunidades em que se inserem” (Costa, Sousa & Neto-Mendes, 2000:83, 84). Assim, concluem estes autores, os TEIP são “medidas de política educativa em que o Estado se propõe dar mais aos que mais precisam porque têm menos”.

Benavente (2001) enumera várias dificuldades encontradas no processo de criação e desenvolvimento dos TEIP, nomeadamente “a coordenação entre serviços, difícil de conseguir, os recursos, sempre insuficientes, as dificuldades reais de meios muito carenciados”. A mesma autora também refere os efeitos positivos, a saber: “a solidariedade e atenção a contextos difíceis, a articulação de recursos entre escolas próximas, o acompanhamento dos alunos na transição entre ciclos, o desenvolvimento de respostas originais (...) e a mobilização dos parceiros educativos para a melhoria educativa”.

A criação dos currículos alternativos é uma outra medida adoptada no sentido de evitar o abandono escolar e a dar resposta ao insucesso no ensino básico (Despacho 22/SEII/96, de 20 de Abril), pois destinam-se a uma “diversidade de casos que não se enquadram nem no ensino regular nem no ensino recorrente”. Trata-se da possibilidade de

elaboração de currículos “com o mesmo nível escolar e assegurando as aprendizagens fundamentais”, mas adequando-os às necessidades de uma determinada população escolar.

Os defensores deste projecto controverso consideram que esta forma de discriminação é positiva e indispensável. Porém, várias vozes se manifestam contra, nomeadamente “sindicatos de professores e especialistas das Ciências da Educação insurgiram-se contra uma escola de 2º categoria, contra a desigualdade de tratamento e a discriminação temendo o fim da educação para todos”, criticou-se a simplificação de conteúdos e matérias escolares, alguns viram nestes currículos o estado a que a escola havia chegado” (Benavente, 2001).

Os princípios que subjazem ao modelo de escola preconizado pela LBSE são os de democraticidade, participação de todos os implicados no processo educativo e interligação com a comunidade. Neste contexto, torna-se indispensável a substituição da “gestão democrática” das escolas, de acordo com o Decreto-Lei nº 769-A/76, que “acaba por não ser nem gestão, nem democrática. Não é gestão porque lhe falta o elemento de eficiência e de competência profissional; não é democrática, porque, no fundo, fica reduzida à participação dos professores (gestão corporativa), e escapa-se a qualquer participação quer dos utentes (famílias e alunos) quer da administração, quer dos cidadãos” (Cunha, 1995:67). Torna-se, pois, imperioso encontrar uma outra forma de conduzir os destinos das escolas, o que vem a acontecer com o modelo de gestão proposto pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, que no plano teórico faz apelo a conceitos como autonomia, comunidade educativa e participação. Assim, surge a necessidade de criação de um órgão que permita pôr em prática esses princípios, onde o poder possa ser exercido pela comunidade educativa através da participação, o que se veio a concretizar, em termos legais, com a criação da assembleia de escola.

A implementação deste decreto é antecedida de um processo de discussão pública que incidiu sobre os “perigos” da participação dos pais na direcção das escolas, sobre o peso relativo dos professores e dos outros membros da comunidade educativa no órgão de direcção (assembleia de escola), quem deveria assumir a presidência de cada órgão, o papel técnico-político do conselho pedagógico na orientação educativa a imprimir na escola e o número máximo dos elementos que o compõem” (Formosinho & Machado, 1999:115).

Ao longo do preâmbulo podemos encontrar uma concepção de escola em que esta surge como centro de políticas educativas, com um projecto educativo próprio, inserida na sociedade e capaz de estabelecer parcerias sócio-educativas, partilhando responsabilidades com a comunidade educativa.

Este decreto “não é propriamente um diploma de ruptura, embora introduza algumas novidades relativamente ao normativo de 1976” (Silva, 2004: 203), nomeadamente a possibilidade de realização de contratos de autonomia entre as escolas e o ministério e a criação da assembleia de escola.

No que diz respeito ao contrato de autonomia, o mesmo não chega a ser regulamentado “pelo que a sua consagração legal não passou de retórica legitimadora do discurso político sobre a autonomia da escola” (Libório, 2004:170).

É prevista a possibilidade de escolha entre um órgão colegial, o conselho executivo, ou um director para a gestão da escola após a realização de eleições. O gestor tem que possuir formação especializada para o efeito ou então ter experiência (cumprimento de um mandato completo) no exercício de cargos de administração e gestão escolar. Na prática, muitos presidentes de conselhos directivos continuaram como gestores das escolas após a implementação do novo decreto.

Na assembleia de escola verifica-se a existência de uma representação maioritária do corpo docente, sendo o cargo de presidente obrigatoriamente atribuído a um professor após eleição. Têm igualmente assento neste órgão representantes dos pais e encarregados de educação, dos alunos (ensino secundário), do pessoal não docente, da autarquia e das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da área (a presença deste(s) último(s) depende(m) das opções das escolas).

Os conselhos locais de educação, órgão de coordenação de políticas locais, de iniciativas conjuntas e de participação social na vida educativa social, inserem-se “numa perspectiva de localização da educação” (Libório, 2004:169). Porém, também estes conselhos (o Decreto-Lei nº7/2003, de 15 de Janeiro cria os Conselhos Municipais de Educação) “quando constituídos, nem sempre funcionam, pelo que em alguns casos têm apenas um papel simbólico, mas também legitimador da retórica da autonomia e da territorialização das medidas políticas educativas, na medida em que o facto de se terem constituído indiciam não só conformidade com essa retórica, mas também deixam parecer que alguma coisa se está a fazer” (Libório, 2004:170).

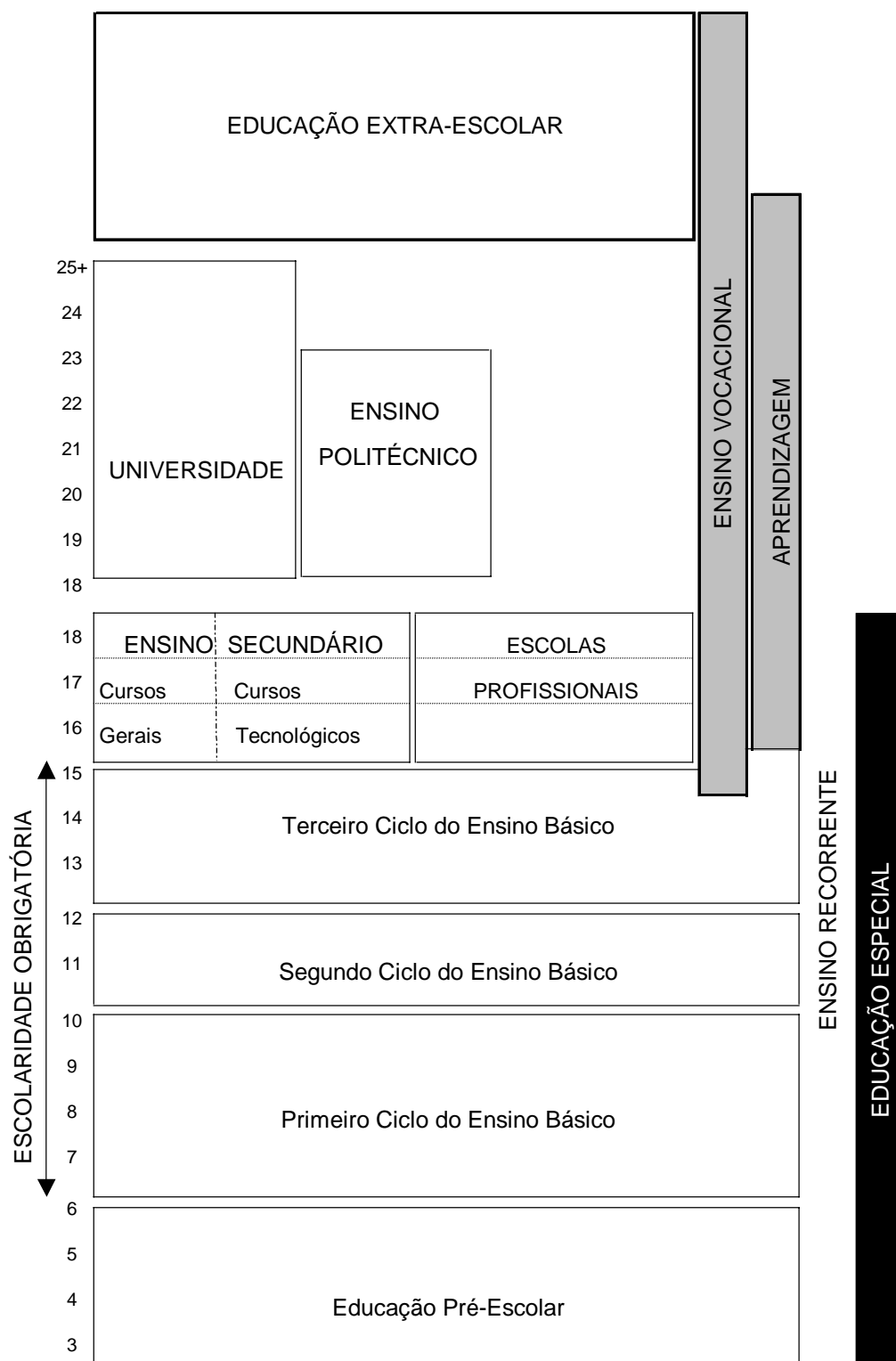
No que diz respeito à reorganização curricular do ensino básico, Decreto-Lei nº6/2001, de 18 de Janeiro, destaca-se a introdução da educação para a cidadania, cujo objectivo é contribuir para a construção da identidade cívica dos alunos, e das tecnologias de informação e da comunicação, ambas de natureza transversal. São criadas três novas áreas curriculares, não disciplinares, nomeadamente o Estudo Acompanhado, a Área de Projecto e a Formação Cívica. Os tempos escolares são organizados em blocos de 90 minutos, o que favorece um trabalho mais diversificado dos alunos e diminui as interrupções diárias. Os tempos a atribuir a cada disciplina no interior de uma área são decisão da escola.

Com a reorganização curricular do ensino básico o novo sistema de avaliação (Despacho Normativo 30/2001, de 19 de Julho) integra também a avaliação aferida em duas disciplinas – Língua Portuguesa e Matemática- que visa duas principais finalidades: melhorar a qualidade do sistema educativo através de alterações a nível curricular ou de procedimentos que se revelem necessários; tomar decisões para o seu aperfeiçoamento a fim de aumentar a confiança social no seu funcionamento. Desta forma, pretende-se credibilizar o sistema educativo perante a sociedade civil.

Como refere Benavente (2004b) estas provas “surgiram no nosso país como um elemento de regulação da acção das escolas, cada vez mais autónomas e responsáveis pelos seus projectos educativos. Surgiram porque, no quadro da reorganização curricular se construía a diversidade, porque se entendia que as escolas deviam trabalhar com flexibilidade e com margens de liberdade claras e assumidas”. Assim, torna-se necessário “assegurar a todas as escolas do país dados de referência, de aferição sobre o seu trabalho com os alunos. Agindo com mais liberdade e inteligência, era fundamental que cada escola pudesse, para além da análise local dos seus resultados, compará-los com as outras escolas, de modo a que a liberdade de acção não acentuasse desigualdades, antes constituísse um caminho para mais qualidade de aprendizagem para todos”.

A revisão curricular do ensino secundário é iniciada em 1997, sendo prevista a sua implementação no ano lectivo de 2001/2002. Pretende-se uma “escola rigorosa e exigente” que proporcione “a qualidade do ensino e das aprendizagens” e uma maior oferta de formação (DES, 2000:9). Para além disso, é assumida a intenção de atribuir um valor próprio a este nível de ensino para que deixe de ser “uma espécie de corredor de passagem do ensino básico para o ensino superior (ibid, ibidem, p. 19).

Fig. 1 - **Estrutura do Sistema Educativo Português**



Fonte: MAES, Bart, VER EECKE, Els, ZAMAN, Martine (ed.) (1999).
Inspectorates of Education in Europe. SICI: Bruxelas, p. 373

Para alcançar uma melhoria nas aprendizagens “explicita-se no 10º ano a função de diagnóstico e orientação dos alunos, permitindo consolidar saberes adquiridos e reorientações tempestivas de percursos educativos; clarifica-se a matriz curricular dos cursos e racionaliza-se a carga horária; reforça-se a componente de formação geral; generalizam-se o ensino experimental e a pedagogia activa, centrada no trabalho de projecto e na mobilização dos vários saberes; altera-se o regime de avaliação, mantendo as provas globais e os exames nacionais mas racionalizando a aplicação das provas e centrando os exames nas disciplinas matriciais da formação geral de cada curso, ao mesmo tempo que se introduz também uma prova de aptidão tecnológica nos cursos tecnológicos; chamam-se as escolas à responsabilidade de apoiar os alunos com dificuldades de percurso ou que desejam alterá-lo, procurando uma qualificação profissional a acrescer ao seu diploma de secundário ou uma preparação adicional para a realização de provas de ingresso no ensino superior” (Silva, 2002:95,96).

Com o objectivo de ampliar a oferta de formação, criam-se as vias tecnológicas, artísticas e profissionais sendo assegurada uma formação geral comum a todos os cursos, a possibilidade de todos os alunos prosseguirem estudos e a existência de permeabilidade entre os cursos. Esta estratégia de ampliação e diversificação dos percursos escolares poderá resultar “na desvalorização de alguns desses percursos pela maior selectividade e remeritocratização de outros” (Afonso, 2000:33)

O Programa de Avaliação Integrada das Escolas (PAIE) surge em 1999/2000 e visa “contribuir para o aperfeiçoamento da educação escolar e prestar contas do esforço realizado e dos seus efeitos em termos da mais valia, ou de valor acrescentado” (IGE, 2002:14). Após uma primeira fase em que a escola é visitada e analisada a documentação para verificar a “correção dos procedimentos, nomeadamente administrativos e de gestão”, é elaborado um relatório final que contém informações acerca do desempenho do estabelecimento de ensino e sobre o qual a escola se debruçará para elaborar um plano de acção para superar os seus pontos fracos. As escolas com uma avaliação insuficiente são acompanhadas de modo intensivo. O relatório pode ser divulgado pela escola, sendo também tornado público pela Inspeção Geral da Educação (IGE) através da Internet. Como afirma Libório (2004: 263) “a consequência da divulgação deste relatório pode ser a comparação entre as escolas e a elaboração de *rankings*, ou ainda, a nível local, a competição entre escolas e o desenvolvimento de mecanismos de livre escolha da escola.

Pode ainda, sobretudo, no caso de ser a própria escola a divulgar os resultados (...) constituir uma estratégia de legitimação perante a comunidade local, ou ainda uma estratégia de *marketing*”.

Afonso (2000:37), procedendo a uma análise das políticas educativas durante o período do governo do Partido Socialista, conclui que as mesmas evoluíram “no sentido de substituir a ideologia da modernização pela ideologia da inclusão” em que se salienta o papel da educação para “a gestão da crise social e para o combate à exclusão.”

2. Sistema Educativo Inglês

2.1. A lei de 1944 e o período do consenso

A Segunda Guerra Mundial cria as condições necessárias para que seja aceite a necessidade de uma reforma social, pois a referida guerra revela os defeitos dos serviços sociais existentes, originando um sentimento de solidariedade social, bem como um clima de empenho de todos na reconstrução do país.

O Partido Trabalhista vence as eleições gerais em Julho de 1945. Neste período a maioria dos políticos considera importante proceder a reformas sociais, surgindo entre a classe política, administradores e professores uma percepção da importância da educação estatal para o desenvolvimento económico e o bem estar social.

Na Inglaterra durante muitos anos o sistema de estratificação de classes reflectiu-se na sua organização escolar. Para um jovem oriundo de famílias menos favorecidas era difícil ter acesso a um bom ensino secundário, sendo os lugares cimeiros a nível profissional e de serviço público ocupados pelos descendentes dos grupos mais favorecidos da população (Cramer & Browne, 1967:57). Tratava-se de um sistema de ensino onde predominavam as escolas organizadas, dirigidas e financiadas por entidades privadas. A mudança que permitiu o aparecimento de um sistema de ensino estatal foi lenta, tendo registado uma aceleração com a publicação de uma importante lei, *Education Act*, em 1944. Esta, também conhecida por *Butler Act*, é considerada um marco no sistema de ensino inglês, sendo a base legal sobre a qual se apoiará o sistema educativo deste país durante várias décadas. Cramer & Browne (1967:66), referindo-se à mesma, afirmam que não terá sido um ponto de partida, mas sim “uma medida baseada na experiência e experimentação dos anos anteriores, apresentando um plano coerente e integral aplicável às

escolas em todo o âmbito nacional”. Assim, parece-nos oportuno demorarmo-nos um pouco mais nesta lei, apontando os seus aspectos mais relevantes.

A nível da estrutura administrativa, verifica-se a substituição da Direcção de Educação (*Board of Education*⁴) pelo Ministério da Educação, tendo o titular da pasta autoridade para controlar todos os níveis de ensino, excepto o universitário.

Assiste-se a uma divisão das responsabilidades na administração da educação entre: o governo central, o qual estabelece as políticas educativas a nível nacional e a distribuição de recursos; as *Local Education Authorities*⁵ (LEA's), as quais definem as políticas a nível local e distribuem os recursos pelas escolas; os directores (*head teachers*) e conselhos administrativos (*governing bodies*) que estabelecem as políticas a nível de escola e distribuem os recursos na mesma. Trata-se de um “*national system, locally administered*”.

No que diz respeito às autoridades locais, o seu poder é reforçado, embora o seu número seja diminuído de 300 para 146 (Garrido, 1987:143), uma vez que assumem responsabilidades a vários níveis: construção e manutenção das escolas públicas (estatais) e um terço das *voluntary schools*, normalmente escolas religiosas; nomeação e pagamento dos professores; distribuição dos recursos, inclusivamente pessoal, equipamentos e materiais. Cabe-lhes, ainda, assegurar a existência de um número suficiente de vagas para todos os alunos com idades compreendidas entre os 5 e os 16 anos, assim como estabelecer o calendário escolar e a duração de um dia de aulas. Assim, verifica-se que as LEA's possuem grande autonomia, o que lhes permite, com o decorrer dos anos, desenvolver formas distintas de organização das escolas e diferentes estilos de administração (Gillard, 2004).

Relativamente ao currículo, poucas são as interferências a nível do poder central (excepto no que diz respeito à educação religiosa), sendo deixado a cargo dos professores, o que deu aos directores das escolas um grande controlo sobre as mesmas, situação que se prolongou até aos anos 80.

Quanto à estrutura do sistema de ensino, é estabelecida uma divisão do seguinte modo: Educação Primária (*Primary Education*), destinada às crianças entre os cinco e os onze anos; Educação Secundária (*Secondary Education*), para alunos com idades

⁴ Criado no final do século XIX, aí se articulam os diferentes sectores e departamentos responsáveis pela educação do país.

⁵ As LEA's são criadas em 1902 pelo *Balfour Act*.

compreendidas entre os onze e os dezasseis anos; Educação Pós-secundária (*Further Education*).

A educação primária divide-se em escola maternal e jardim de infância para crianças até aos 5 anos, escola infantil destinada a crianças entre os 5 e os 7 anos, escola juvenil dirigida a alunos com idades compreendidas entre os 7 e os 11 anos.

O ensino secundário anteriormente a cargo exclusivamente das tradicionais e pré-universitárias escolas gramaticais (*grammar schools*), inclui agora também dois outros tipos de instituições escolares, nomeadamente as escolas técnicas (*technical schools*), de orientação tecnológica, e as escolas secundárias modernas (*secondary modern schools*), formando-se deste modo um ensino secundário com uma estrutura tripartida⁶.

A educação pós-secundária oferece educação vocacional a tempo parcial ou a tempo inteiro até aos 18 anos. Os cursos a tempo parcial destinam-se àqueles que já se encontram no mercado de trabalho. Assim, frequentam-nos durante um dia ou duas manhãs e aí desenvolvem trabalhos de carácter cultural e vocacional, enfatizando-se a educação cívica. A educação vocacional a tempo inteiro realiza-se em escolas comerciais ou colégios de arte e música (Cramer & Browne, 1967:68).

É estabelecida a escolaridade obrigatória entre os cinco e os quinze anos e as escolas financiadas por fundos públicos, aquelas sob a alçada das LEA's, passam a ser totalmente gratuitas.

Em termos de financiamento, aquela lei divide as escolas em: *Maintained County Schools*, criadas e financiadas pelas LEA's; *Non-maintained Direct Grant Schools*, (escolas de ajuda directa) criadas e financiadas por entidades privadas, mas com ajuda financeira do governo central dado que 25 por cento dos alunos que as frequentam são seleccionados pelas autoridades locais e fazem-no gratuitamente; *Non-maintained Independent Schools*, instituídas e financiadas por entidades privadas, onde os alunos pagam pelos seus serviços, ou seja, trata-se das conhecidas *public schools*; *Maintained Voluntary Schools*, estabelecidas por uma entidade privada (na sua maioria trata-se de escolas fundadas pela igreja), mas financiadas total ou parcialmente pelas LEA's e que de acordo com o grau de financiamento e autoridade exercido sobre elas podem ser

⁶ Chitty (2004:24,25) considera que na prática a estrutura do sistema educativo é bipartida, pois é dada prioridade ao estabelecimento de escolas *secondary modern* e a maioria das autoridades locais mostra-se relutante no que concerne à constituição de escolas secundárias técnicas. Em 1958 menos de 4 por cento da população escolar deste nível de ensino frequenta escolas técnicas.

classificadas como *aided* e *controlled* (Garrido, 1987:144, 145). No primeiro caso são fundadas por entidades privadas, na sua maioria pela igreja, possuem as suas próprias instalações e responsabilizam-se por parte dos custos de manutenção e funcionamento da escola, em troca obtêm controlo sobre o currículo. As escolas que se incluem no segundo tipo são também criadas por entidades privadas, normalmente pela Igreja de Inglaterra ou pela Igreja Católica Romana, possuem as suas próprias instalações, mas todos os custos de funcionamento estão a cargo da autoridade local, tendo os conselhos de administração controlo apenas sobre a educação religiosa aí ministrada (Chitty, 2004:21).

Referindo-se à estrutura educacional, Chitty (ibidem) considera que é hierárquica e se destina a servir classes ou grupos diferentes da sociedade: escolas privadas (*public schools*) no topo da hierarquia; *direct grant grammar schools*, que cobram propinas mas que recebem um financiamento do governo central, desde que seja reservado um determinado número de vagas para atribuição às crianças da região que as frequentam gratuitamente; *grammar schools* representando um grupo de elite; um pequeno grupo de escolas técnicas (*technical schools*); as novas escolas secundárias modernas (*secondary modern schools*) destinadas às crianças com 11 anos na sua vasta maioria oriundas das classes trabalhadoras; as antigas *elementary schools* que são abolidas pela lei de 1944, mas cujo total desaparecimento demora cerca de 20 anos.

No âmbito da lei de 1944, destacam-se ainda aspectos como a criação de estabelecimentos de ensino especiais para deficientes e inadaptados e outras destinadas a acolher como internos alunos oriundos de zonas com escassas ofertas escolares, bem como a criação de um sistema de ajuda a alunos pertencentes a grupos sociais mais desfavorecidos e tratamento médico e dental gratuitos, o que revela um desejo de alcançar a igualdade de oportunidades (Garrido, 1987:145).

Relativamente à educação religiosa, a lei estabelece que todas as escolas *county* e *voluntary* a devem oferecer, iniciando o dia com um pequeno acto religioso. Porém, de acordo com o princípio da liberdade religiosa, os pais podem solicitar que os seus filhos sejam excluídos deste tipo de educação.

A mesma lei prevê a criação de um sistema de bolsas de estudo para que os alunos que se destacam possam frequentar as universidades e outros tipos de instituições superiores. As bolsas destinam-se a cobrir os gastos com as propinas e outro tipo de custos, quando os rendimentos dos pais são inferiores a £1.500 por ano.

Todas as escolas privadas ou eclesiásticas são registadas e devem submeter-se a inspecções para garantir que cumprem as directrizes ministeriais relativamente aos edifícios, equipamento e habilitações do corpo docente. Estas escolas podem solicitar financiamento directo do ministério, podendo continuar a cobrar propinas desde que a quantia seja aprovada pelo Ministro da Educação. Porém, são obrigadas a oferecer 25 por cento das suas vagas a crianças das escolas primárias e a aceitar que as autoridades locais se façam representar no seu conselho de direcção.

Coube ao governo Trabalhista de Clement Attlee (quadro 1) a tarefa de implementar esta lei.

Apesar da criação das *modern schools*, as *grammar schools* continuam a ser as mais procuradas e prestigiadas e a maioria dos pais, mesmo aqueles das classes trabalhadoras, procuram aí matricular os seus filhos. Deste modo, aquelas passam a ser frequentadas pelos alunos oriundos de grupos sociais mais desfavorecidos ou com fraco aproveitamento escolar. Surgem então opiniões favoráveis à criação de um tipo de escola polivalente, em substituição das três vias então existentes, as *comprehensive schools* (escolas compreensivas).

Nos finais dos anos 50 são visíveis os benefícios resultantes da lei de 1944, nomeadamente o crescimento da população escolar, a duplicação do número de alunos a frequentar o ensino universitário, a existência de um maior número de professores por aluno, melhores edifícios e programas, levando Garrido (1987:146) a afirmar que “*el sistema escolar británico había pasado a ser uno de los más avanzados del mundo.*”

Os alunos são distribuídos pelas diferentes escolas secundárias de acordo com as suas capacidades e aptidões medidas através de um exame realizado aos onze anos denominado *eleven plus exam*.⁷ Este sistema funciona como forma de selecção social, sendo posto em causa quando as teorias da inteligência hereditária são questionadas pela investigação; se detecta a existência de muitos erros na distribuição dos alunos pelas diferentes escolas devido à falibilidade do mecanismo de selecção; as *grammar schools* não possuem um número suficiente de vagas, destinando-se muitas delas apenas a rapazes, o que diminui o número de vagas destinadas às raparigas; muitas crianças abandonam a escola demasiado cedo, não aproveitando as suas capacidades.

⁷ *Eleven plus exam*: exame realizado pelos alunos com 11 anos de idade, através do qual se faz a selecção daqueles que frequentarão as *grammar schools*.

Assim, em meados dos anos 50 assiste-se à abolição do *eleven plus exam* e à introdução da educação compreensiva, a qual se vai consolidar na década seguinte.

O Partido Trabalhista, durante a sua campanha para as eleições de 1964, promete abolir os exames *eleven plus* e desenvolver as escolas compreensivas. Após as eleições, as LEA's são convidadas a adoptar este sistema de ensino (*DES Circular 10/65*, de 12 de Julho de 1965), o qual é apenas parcialmente seguido por algumas delas que continuam a dirigir simultaneamente *grammar schools*. De acordo com esta lei as autoridades locais devem organizar-se e apresentar planos com vista a acabar com a selecção aos onze anos. Porém, algumas LEA's controladas pelos Conservadores discordam desta política e não cooperam. Estes começam a aceitar gradualmente as escolas compreensivas, embora defendam o direito de cada autoridade local manter a selecção se assim o desejar. Em 1976, um novo governo Trabalhista adopta uma postura mais dura e toma medidas no sentido de abolir as *direct grant grammar schools*, tendo-se tornado muitas delas em escolas independentes cobrando propinas; tenta obrigar as poucas LEA's que teimam em manter escolas selectivas a adoptar o sistema compreensivo. Em 1979, quando os Conservadores regressam ao poder, esta obrigatoriedade deixa de se verificar (Cootes, 1984:129).

Uma escola compreensiva é um tipo de estabelecimento de ensino não selectivo que aceita todas as crianças de um determinado distrito, independentemente da sua origem social e tipo de capacidades. Assim, trata-se de um sistema que não visa seleccionar os alunos e orientá-los para diferentes tipos de escola secundária de acordo com os resultados obtidos no exame 11+, mas sim de um sistema inclusivo (Ross & Chanan, 1972:6). Porém, verifica-se a existência de escolas compreensivas juntamente com *grammar* e *direct grant schools* na mesma área, o que vai contribuir para a selecção dos alunos com melhores resultados escolares.

Como nos informa Gillard (2004) muitas escolas secundárias deixam de ser selectivas e mais de 50 das cerca de 150 *direct grant grammar schools*, às quais é oferecida oportunidade de se tornarem compreensivas ou totalmente privadas, decidem optar pelo sistema compreensivo.

Estas escolas não substituem aquelas já existentes, mas o seu número aumenta principalmente a partir de 1960, altura em que existem cerca de 130, contando-se cerca de 3.600 em 1978 (Garrido, 1987:148).

Ao longo dos anos 60 o capital investido na educação aumenta. Em 1965 é cerca de 4.1 por cento da receita global do país, continuando a subir nos dez anos seguintes. Este aumento é explicado pela expansão do ensino superior, o facto da escolaridade obrigatória se estender até aos 16 anos e pelo aumento do número de alunos que permanecem de alguma forma envolvidos na educação até aos 18 anos (Jones, 2003: 70).

Este período de expansão em que um número cada vez maior de alunos frequenta a escola verifica-se em termos quantitativos (dinheiro envolvido e número de alunos) e a nível de experimentação de novos tipos de educação. O objectivo de educar as “massas” de alunos e levá-los a prosseguir os seus estudos, até níveis cada vez mais avançados, obriga a repensar os programas educativos para que se adaptem às necessidades de um vasto público com necessidades variadas. Para tal os currículos e pedagogias adoptadas seguem orientações políticas a nível nacional, sendo também condicionados por uma diversidade de objectivos de âmbito social, cultural e educacional de carácter local nem sempre totalmente compatíveis com as intenções governamentais. Assim, a tutela controla os recursos da educação e decide sobre a sua estrutura institucional. Porém, quanto ao currículo e outros aspectos do ensino, a educação segue a sua própria dinâmica sendo definida pelos professores e autoridades locais (ibid, ibidem, p. 71).

2.2. A década de setenta e fim do consenso

Em meados dos anos 70 a economia inglesa enfrenta uma crise, em que as taxas de lucro e crescimento diminuem, enquanto a inflação sobe, assiste-se a uma desvalorização sem precedentes da moeda, aumento do desemprego e conflitos industriais. Assim, o governo sente necessidade de diminuir a despesa pública e impor medidas de restrição.

Howard Glennerster, citado por Jones (2003:72), salienta que a despesa pública com a educação diminui, sendo a percentagem do produto interno bruto gasto em 1975-6 de 6.7 por cento, em 1987-8 de 4.7 por cento, subindo apenas em 1995-6 para 5.2 por cento.

Os defensores de uma educação selectiva e dos métodos de ensino tradicionais insurgem-se contra os princípios do ensino unificado e as inovações curriculares, caindo por terra o consenso segundo o qual se devia procurar uma educação não selectiva.

Para além da mencionada crise económica, outros factores contribuem para o pessimismo geral que envolve a educação e origina a sua reavaliação, inaugurando um

período de “desencanto geral” no que diz respeito à visão da “educação enquanto paliativo dos males da sociedade” (Gillard, 2004).

Determinados aspectos da educação secundária são alvo de críticas por parte dos industriais que se revelam desiludidos com a atitude e comportamento dos jovens trabalhadores recentemente saídos das escolas, sendo publicados vários artigos no *The Times Educational Supplement* (Chitty, 2004:34,35), ao longo do ano de 1976, enfatizando a função económica da educação e atribuindo a falta de mão-de-obra qualificada e de trabalhadores flexíveis às falhas do sistema educativo, ou seja, este é acusado de não preparar os alunos para o mundo do trabalho.

Reforçando as críticas dos industriais, os meios de comunicação social dão ampla cobertura a estudos e incidentes que transmitem a imagem de “professores que ensinam um currículo irrelevante a um grande número de adolescentes entediados, completamente desencantados com a sua aprendizagem e incapazes de obter um emprego adequado após 11 anos de educação obrigatória” (ibid, ibidem, p.36). Assim, os cinco *Black Papers* publicados entre 1969 e 1977 são bem acolhidos pela imprensa de direita, a qual aplaude o seu ataque aos conceitos de ensino unificado (*comprehensive education*), igualdade e métodos de ensino “progressistas”. Os problemas de falta de disciplina são alvo de grande atenção, alertando-se para o facto de os alunos indisciplinados das escolas do ensino unificado prejudicarem aqueles mais aplicados e trabalhadores nos seus estudos e, consequentemente, na obtenção de bons resultados nos exames.

Várias colunas na imprensa são ocupadas, em meados da década, com o caso da escola primária William Tyndale, a norte de Londres, que introduz mudanças radicais e perde o controlo sobre os alunos, a ponto de os políticos e inspecção local terem de intervir. Este caso suscita um número de questões tais como o controlo do currículo escolar, as responsabilidades das LEA's, a necessidade dos professores prestarem contas das suas acções e a avaliação da eficácia na educação (Gillard, 2004). Para a imprensa ele constitui “prova conclusiva do enorme malefício que pode ser infligido por parte de um grupo de professores “progressistas” a uma escola estatal onde os pais são mantidos fora do processo de tomada de decisão” (Chitty, 2004:38). Logo, se este tipo de incidente ocorreu neste estabelecimento de ensino, acontecimentos semelhantes podem estar a decorrer em outras escolas do país, e os artigos de opinião na imprensa sobre a conduta dos professores e má gestão das escolas sucedem-se.

Deste modo, no período compreendido entre 1975 e 1977, vários jornais ingleses⁸ contribuem para a criação de um cenário de crise na educação, onde os professores não são capazes de manter o nível de desempenho dos seus alunos e os administradores, bem como a inspecção, são incapazes de resolver os problemas. Os pais são apresentados em vários desses artigos como estando muito preocupados e descontentes com a falta de disciplina, pouca qualidade do ensino e os efeitos funestos dos métodos “progressistas” e do ensino unificado. Afirma-se que os pais se mostram favoráveis a um maior controlo da escola por parte de elementos da comunidade que não sejam professores, desejam métodos de ensino formais no ensino primário e a reintrodução da selecção no ensino secundário (ibid, ibidem pp. 38,39).

Este cenário de crise é explorado pelo Partido Conservador, sendo os membros do Partido Trabalhista acusados de pouco fazerem no sentido de a resolverem, salientando-se a sua incapacidade de resposta às preocupações populares. Os próprios ministros são responsabilizados pelo declínio irreversível do nível de desempenho educativo e acusados de rejeitarem a ideia de excelência na educação.

É neste contexto que surge o discurso do Primeiro Ministro Jim Callaghan (quadro 1) em Ruskin (*Ruskin Speech*), a 18 de Outubro de 1976, que aponta para a necessidade de um debate público sobre a educação com a participação dos pais, professores, grupos profissionais, representantes da educação superior, indústria e governo. Neste discurso, Callaghan alerta para os objectivos da educação, nomeadamente “*to equip children to the best of their ability for a lively, constructive place in society, and also to fit them to do a job of work*”, mas tendo em consideração “*the need to cater for a child’s personality to let it flower in its fullest possible way*”. É ainda neste discurso que são enumeradas as áreas que necessitam ser estudadas: “*there are the methods and aims of informal instruction, the strong case for the so-called core curriculum of basic knowledge; next what is the proper way of monitoring the use of resources in order to maintain a proper national standard of performance; then there is the role of the inspectorate in relation to national standards; and there is the need to improve relations between industry and education*”.

⁸ São vários os artigos de diferentes jornais ingleses citados por Chitty (2004:38) que abordam a situação de crise na educação: *parents throughout the country are becoming increasingly frustrated by the lack of discipline and the low standards of state schools (The Daily Mail); literacy in Britain is marching backwards (The Daily Mirror); millions of parents are desperately worried about the education their children are receiving (Daily Mail); only the naïve now believe that teachers can be left to teach, administrators to administer, and managers to manage (The Guardian)*.

Deste modo, a descentralização é encarada como um problema, o que revela uma mudança no sentido da adopção de políticas que visam um maior controlo central sobre o sistema educativo; defende-se a orientação das políticas educativas pelos imperativos económicos, devendo os alunos ser preparados para o mundo do trabalho; assiste-se a uma crítica às práticas existentes na sala de aula. Nos anos seguintes são estas orientações gerais que guiam as intervenções do governo central na educação.

Este discurso marca o fim de período de expansão do sistema de ensino na Inglaterra, podendo ser interpretado também como a resposta do governo à crise da primeira parte da década de 70, ao grande aumento do desemprego entre os jovens e à diminuição da taxa de natalidade. De facto, o descontentamento relativamente à educação é forte neste país, palco de escândalos e confrontações nesta área. Para além disso, é sugerida a existência de uma relação entre a educação e o declínio económico, sendo a crise económica dos anos 70 apresentada por muitos como estando estreitamente relacionada com a ineficácia escolar (Jones, 2003:74). Apesar do *Green Paper*⁹ intitulado *Education in Schools* de 1977 ter demonstrado, por um lado, a não existência de provas que fundamentassem que o nível de desempenho educativo dos alunos tivesse diminuído e, por outro lado, que mais crianças tinham uma melhor educação do que aquelas em 1945, “a educação tornou-se no bode expiatório de uma economia em dificuldades” (Tomlinson, 2001:22).

Os debates são agora marcados por temas como a gestão e organização escolares, a necessidade de adoptar métodos de ensino, um currículo e um sistema de avaliação com vista a preparar os jovens para o mundo do trabalho. A educação não selectiva e as mudanças no currículo “progressivo” são acusados de baixarem os níveis de desempenho dos alunos e, deste modo, a escola falha na sua função de produzir uma mão-de-obra qualificada e complacente. Como salienta Tomlinson (2001:22), subjacente a estas acusações está uma grande preocupação por parte da direita política relativamente à erosão do poder do Estado, como consequência da exigência de igualdade de tratamento por parte de grupos até aí destinados a níveis baixos de educação e a ocuparem empregos de menor estatuto. As exigências de direitos de cidadania e oportunidades são responsabilizadas pelas mudanças na família tradicional e pelo declínio das fortunas económicas do país.

⁹ *Green Paper*: documento da autoria do governo contendo uma proposta sem compromisso com a sua implementação. Trata-se de um primeiro passo para a mudança de uma lei, podendo dar origem a um *White Paper*.

Assim, a educação tem que retomar as suas funções, ou seja, distribuir os indivíduos pelas diferentes profissões, defender os valores académicos tradicionais, ensinar o respeito pela autoridade, disciplina, valores morais, bem como preparar mão-de-obra para os novos mercados de trabalho caracterizados pela insegurança e flexibilidade. Porém, tudo tem que acontecer segundo os princípios liberais de uma competição entre as escolas e a drástica redução da influência das LEA's sobre as mesmas.

Com o discurso da autoria do primeiro ministro Jim Callaghan, em Ruskin, e o debate que se sucede, a necessidade de tornar o sistema educativo compreensivo sai da agenda política e desaparece totalmente quando em 1979 Margaret Thatcher e o seu governo Conservador assumem o poder, introduzindo-se políticas de mercado na educação.

Outros acontecimentos nos anos 70 dignos de nota são: o Education Act de 1971, que reduz a distribuição gratuita de leite nas escolas; o Taylor Report de 1977, no qual se fazem recomendações acerca da gestão das escolas que serão implementadas através da lei de 1980; o Waddell Report de 1978 que aponta para a realização dos exames GCSE¹⁰, aos 16 anos, em substituição dos exames GCE¹¹ e CSE¹².

2.3. A educação e a “Nova Direita”

Nos anos 80 termina o período de rápida expansão e mudança na educação. O número de alunos nas escolas é menor devido à diminuição da taxa de natalidade dos anos 70, tendo algumas escolas que ser encerradas. Verificam-se também cortes orçamentais na educação nos finais dos anos 70 e início da década seguinte, o que leva os professores a afirmarem que não dispõem dos recursos necessários para uma boa realização do seu trabalho.

Embora o governo de Margaret Thatcher, em 1979, tenha como prioridades diminuir a taxa de inflação, mesmo correndo o risco de manter níveis altos de desemprego, e cortar o poder de instituições conflituosas extra-parlamentares tais como os grandes sindicatos (Chitty, 2004:47), também adopta medidas que afectam a educação, nomeadamente no âmbito da administração educativa, do controlo do currículo escolar, dando continuidade

¹⁰ GCSE: General Certificate of Secondary Education é um exame normalmente realizado aos 16 anos, sendo anteriormente conhecido como GCE O Level.

¹¹ GCE: General Certificate of Education

¹² CSE: Certificate of Secondary Education

ao “Grande Debate” iniciado por Callaghan, e da restituição às LEA’s do direito de seleccionar os alunos aos 11 anos para as escolas secundárias.

Neste período a educação está aberta à influência e intervenção da Nova Direita, uma coligação de neoliberais, que defendem a liberdade de mercado, competição e controlo da despesa pública, e conservadores interessados na preservação de princípios como a tradição, hierarquia, autoridade e ordem herdados do século XIX. Os anos seguintes são marcados por um “zelo reformador” (Tomlinson, 2001:25) em que o governo publica muita legislação abrangendo áreas como a relação entre o governo central e as autoridades locais, estrutura, administração e financiamento das escolas, pedagogia e avaliação, formas de inspecção, autonomia dos professores e sua formação, serviços auxiliares, relacionamento com os pais ou o ensino superior.

Os neoliberais consideram que a promoção de uma cultura empresarial na educação é a única forma de resolver a “crise” em que aquela se encontra, passando de um bem público e direito universal de todos a serviço público, sujeito às leis da oferta e da procura, uma mercadoria, sendo os pais supostamente livres para escolher a sua qualidade e o local que a “vende”.

Os governos de Margaret Thatcher estão determinados a enfraquecer o poder das LEA’s, reforçando o poder central, sendo este processo iniciado pelo *Education Act* de 1980. Entre as várias medidas introduzidas salientam-se as seguintes: os pais podem seleccionar a escola onde desejam matricular os seus filhos e se as LEA’s recusarem a matrícula, é reservado aos pais o direito de apelar da sua decisão; os pais passam a ter mais poder já que, por um lado, lhes é permitido fazer parte dos conselhos de administração escolares (*governing bodies*), por outro lado passam a ter acesso a toda a informação relativa aos critérios de admissão das escolas, resultados dos exames, currículo, disciplina e organização; é criado um mecanismo de financiamento total ou parcial às famílias mais desfavorecidas que desejam matricular os seus filhos em escolas privadas denominado *Assisted Places Scheme*.

A lei de 1980 determina que cada escola tenha o seu conselho de administração, do qual devem fazer parte dois representantes dos pais. Estes conselhos de administração são os maiores agentes na gestão das escolas, sendo reduzido o domínio das autoridades locais nas reuniões destes conselhos.

Na opinião de Chitty (2004:48) a introdução dos *Assisted Places Scheme* foi a única medida verdadeiramente radical introduzida no campo da educação durante este primeiro mandato de Thatcher. Na óptica dos críticos Trabalhistas este esquema de financiamento apenas reforça uma visão do ensino unificado estatal como incapaz de oferecer às crianças uma educação decente e, por conseguinte, favorece a imagem do ensino privado. Posteriormente, no seguimento de estudos que revelam que a maioria das crianças que usufruem deste esquema de ajuda são oriundas de famílias com vantagens em termos educativos, o mesmo partido revela-se a favor da sua abolição, o que vem a acontecer em 1997.

O *Education Act*(2) de 1986 implementa as propostas do *White Paper*¹³ com o título *Better Schools* elaborado em 1985. Esta lei acelera o processo de retirada de poderes, deveres e controlo sobre a educação às LEA's, aumentando o poder das escolas e do governo central.

Em relação à administração local, a referida lei determina que as autoridades locais são obrigadas a declararem as suas políticas; é aumentada a escolha parental no que diz respeito às admissões; é proibido o ensino de política na escola; são abolidos os castigos corporais.

No que diz respeito aos *governors*, é-lhes pedido um relatório anual bem como uma reunião anual com os pais; é alterada a composição dos conselhos de administração (*governing bodies*) cuja existência é obrigatória, sendo estabelecida uma fórmula para o número de pais e de representantes das LEA's. Também aí têm assento representantes do corpo docente, bem como do mundo empresarial e indústria. A sua responsabilidade em termos de currículo, disciplina e pessoal é aumentada. É obrigatória uma política relativamente à educação sexual, sendo a inclusão desta disciplina no plano de estudos uma opção (Gillard, 2004).

O conselho administrativo passa a ter a responsabilidade de conduzir os destinos das escolas, tendo uma maior influência sobre o currículo, particularmente no que concerne a áreas como estudos mundiais, estudos sobre a paz, estudos urbanos e educação para a saúde e sexual. Os membros do conselho de administração têm que elaborar e publicar relatórios com vista a facultarem informações aos pais.

¹³ *White Paper*: documento elaborado por um departamento do governo contendo propostas detalhadas para inclusão numa lei governamental.

Os directores das escolas ou reitores (*head teachers*) têm responsabilidades específicas, sendo incumbidos de determinar e organizar o currículo e impor a disciplina. Só eles detêm o poder de expulsar alunos.

Assim, é radicalmente alterada a composição dos conselhos de administração das escolas, sendo-lhes atribuídos maiores poderes e responsabilidades, os quais são retirados às LEA's.

Com o *Education Reform Act* (ERA) de 1988, também conhecido como *The Baker Act*, no terceiro mandato de Margaret Thatcher, assiste-se a um afastamento decisivo dos princípios orientadores da educação como bem público estabelecidos pela lei de *Butler* de 1944.

As suas principais disposições são as seguintes: implementação de um currículo nacional para todos os alunos dentro da escolaridade obrigatória (dos 5 aos 16 anos) do qual fazem parte três disciplinas nucleares de carácter obrigatório, nomeadamente Inglês, Matemática e Ciências; criação do *National Curriculum Council*; estabelecimento de um sistema de exames aos 7, 11, 14 e 16 anos (*Four Key Stages*) sendo fundado um organismo para o efeito, o *School Examinations and Assessment Council*, que também tem a função de publicar e divulgar os resultados desses exames; entrada em vigor de novas regras no que diz respeito à educação religiosa (secções 1-25); transformações a nível da gestão das escolas introduzidas pela *Local Management of Schools* (LMS) (secções 33-51); alterações no âmbito dos conselhos administrativos; criação de estatuto de *Grant Maintained* para as escolas (secções 52-104); implementação dos *City Technology Colleges* (secção 105).

Os professores têm pouca participação na elaboração e concepção do currículo nacional, o qual é constantemente revisto devido à sua grande extensão. Gillard (2004) afirma que uma das suas consequências terá sido transformar os professores e as escolas em “*curriculum deliverers*” evitando que os mesmos fossem “*curriculum innovators*.”

O sistema de exames e a ordenação das escolas secundárias de acordo com os resultados dos exames obtidos pelos seus alunos (*league tables*) visam facultar aos pais informações sobre as “melhores” escolas e posteriormente facilitar a sua escolha. Um dos efeitos imediatos da divulgação das *league tables* será a relutância por parte das escola em aceitar a matrícula de alunos com dificuldades de aprendizagem, visto que os seus resultados nos exames vão afectar a posição do estabelecimento de ensino na lista referida.

Relativamente à educação religiosa, cada LEA tem que rever o seu programa, considerando-se o Cristianismo a religião dominante, embora as outras também sejam reconhecidas. Cada dia escolar tem início com um acto de adoração colectiva (*Act of Collective Worship*). Esta medida suscita várias críticas não só porque os alunos das escolas pertencem a diferentes religiões, mas também devido à falta de condições físicas dos recintos escolares para reunirem no mesmo local todos os seus estudantes.

Antes da introdução da LMS as escolas controlavam o seu orçamento apenas relativamente aos livros e materiais. As autoridades locais eram responsáveis pela contratação do pessoal e pela manutenção dos edifícios. Com a introdução da LMS os estabelecimentos de ensino possuem um maior controlo sobre o seu orçamento. Deste modo, o papel do director da escola é radicalmente alterado, o qual passa de um educador a um gestor e tem que aprender os procedimentos de recrutamento e selecção dos professores, a lei do trabalho, manutenção de edifícios, entre outras atribuições. Os orçamentos das escolas baseiam-se numa fórmula de financiamento por aluno, o que as obriga a atrair o maior número possível de estudantes para sobreviverem. Com este tipo de administração escolar é retirado o controlo financeiro às LEA's.

Quanto aos conselhos de administração escolar (*school governing bodies*), o número de pais que deles fazem parte é aumentado. Pela primeira vez, os membros deste conselho têm responsabilidades em termos legais relativamente à implementação do currículo nacional e controlo do orçamento. Porém trata-se de voluntários que não são pagos e, conseqüentemente, torna-se difícil responsabilizá-los legalmente e obrigá-los a prestarem contas sobre os seus actos (Gillard, 2004). Este autor salienta que poucas são as pessoas preparadas para assumir estas funções.

O estatuto *Grant Maintained* (GM) é um esquema segundo o qual uma escola pode optar por sair do domínio da LEA, após votação dos pais, e ser financiada directamente pelo governo central. Para aliciar os estabelecimentos de ensino a aderirem a este sistema, é-lhes oferecido um financiamento adicional. O conselho administrativo deste tipo de escolas controla o seu orçamento, bem como a sua política. As escolas GM seleccionam cerca de 10 por cento dos seus alunos tendo como base as suas capacidades ou aptidões. Muitas escolas secundárias decidem candidatar-se a fim de se tornarem GM durante os primeiros dois anos, porém quando o financiamento adicional se extingue, diminui o número de candidaturas (Gillard, 2004).

A criação dos *City Technology Colleges* (CTC's) envolve a utilização de empreendimentos privados na educação, sendo vista como uma outra tentativa de minar o poder das LEA's. Estas escolas representam uma nova oferta escolar para as cidades, destinam-se a alunos com idades compreendidas entre os 11 e os 18 anos, são parcialmente financiadas por capital privado, não são controladas pelas autoridades locais, mas por conselhos de administração dominados por representantes da indústria. Estamos na presença de estabelecimentos de ensino independentes, encorajados a seleccionar alunos altamente motivados e bastante empenhados na sua aprendizagem, visando proporcionar-lhes um tipo de ensino de elevada qualidade que supostamente seria negado às crianças de zonas urbanas pobres (Chitty, 2004:51,52). A criação dos CTC's representa uma maior diversidade da oferta escolar, seleccionando as crianças também de acordo com as suas "aptidões e capacidades".

Nesta lei destacam-se a matrícula livre, ou o direito dos pais de escolherem as escolas, e a gestão dos orçamentos das mesmas, já que os fundos para os estabelecimentos de ensino seguem as opções dos pais. A liberdade de escolha é o mecanismo que torna determinadas escolas ricas, enquanto que outras empobrecem. Para os pais exercerem o seu direito de escolha é necessário diversificar a oferta escolar, a qual é introduzida sob a forma de escolas GM. Os CTC's e outros estabelecimentos de ensino especializados em artes ou tecnologia são também uma medida no sentido da diversidade escolar. Os efeitos da adopção de medidas com vista à liberdade de escolha e diversidade escolar serão analisadas pormenorizadamente num capítulo posterior.

Como afirma Gillard (2004) o que torna esta lei ainda mais importante é o facto de "pegar num serviço público e o transformar num mercado". É esta igualmente a perspectiva de Sally Tomlinson (2001: 43) quando afirma que "os objectivos desta legislação incluem a consolidação da ideologia de mercado" a ser alcançada através da escolha parental, o estabelecimento de um controlo por parte do governo central sobre o currículo e a avaliação, a corrosão dos poderes e responsabilidades das autoridades locais, a prestação de contas por parte dos indivíduos e das instituições, especialmente as universidades, e incentivo à selecção sob uma retórica de diversidade.

No final desta década a educação é controlada pelo governo central através do currículo único que na opinião de Tomlinson (2001:27) "se baseia grandemente na versão do currículo único do século XIX, o qual estabelece distinções bem claras entre ensino

académico, prático e técnico”. Ainda na óptica da autora citada, a educação permanece uma preparação para uma sociedade hierarquicamente dividida em classes, na qual aqueles destinados a ocuparem trabalhos especializados ou lugares nas margens da economia recebem uma educação diferente e inferior à daqueles destinados a ocuparem empregos de gestão e posições de poder e influência.

O *Office for Standards in Education* (Ofsted), um departamento não ministerial do governo, criado pelo *Education (Schools) Act* de 1992, procede à inspecção das escolas com o objectivo de informar a Secretaria de Estado sobre a qualidade da educação aí ministrada, os padrões educativos alcançados, a forma como são geridos os recursos financeiros e o desenvolvimento espiritual, moral, social e cultural dos alunos (secções 1-4). É da sua competência a elaboração de um relatório anual, dirigido ao governo e ao Parlamento, sobre a provisão educacional na Inglaterra.

Cada equipa de inspectores privados tem que conter entre os seus elementos um inspector que não trabalhe na educação (*lay inspector*). Após a realização das inspecções são elaborados e publicados os relatórios. O novo regime de inspecção rapidamente suscita grande agitação e ressentimento entre os professores.

Margaret Thatcher é sucedida por John Major (quadro 1) que durante o seu governo publica mais legislação no âmbito da educação. Relativamente a este campo o Primeiro Ministro promove, no seguimento do que tinha sido feito durante os governos Conservadores anteriores, a privatização da educação, combinada com uma crença nos valores de uma sociedade meritocrática. Assim, verifica-se um incentivo à diversificação das especializações, ao aumento da competição entre escolas para conquista de alunos, com os pais sendo encorajados a consultarem as *league tables* como guias de confiança reveladoras do nível de desempenho das LEA's, das escola e dos próprios alunos.

A actuação da administração de John Major (1992-97) relativamente à educação é marcada pela adopção de uma política que procura a selecção através da especialização a nível do ensino secundário. Deste modo, o sistema unificado é criticado no *White Paper* intitulado *Choice and Diversity: A New Framework for Schools*, de 28 de Julho de 1992, pois aquele pressupõe que todas as crianças são basicamente iguais, bem como que cada comunidade tem as mesmas necessidades. O mesmo documento aponta para um tipo de educação mais adequada às circunstâncias locais e às necessidades individuais, o que implica diversidade, isto é, maior especialização. Porém, esta não deve ser confundida com

selecção pois o princípio de livre matrícula mantém-se, sendo os pais aqueles que escolhem a escola. Como refere Chitty (2004:56) um dos objectivos principais do documento, bem como da legislação que daí advém, é aumentar o número de escolas GM, já que nos anos anteriores poucas são as instituições que resolvem sair do domínio das autoridades locais, principalmente naquelas dominadas pelos Trabalhistas. Trata-se de uma tentativa de recuperar uma medida política que não está a ter o sucesso pretendido, pois em 1992 apenas em 428 escolas se tinha realizado eleições para determinar se as mesmas optariam pelo estatuto GM. Após votação, 97 desses estabelecimentos de ensino revelam-se contra e 331 a favor. Logo, é imposto o estatuto de GM às instituições que desejam tornar-se escolas técnicas (*technology colleges*). Simultaneamente podem ser criadas novas escolas *Grant Maintained*, partindo de propostas locais, e se os pais assim o exigirem. Estes estabelecimentos de ensino financiados pelo governo central têm como objectivo incentivar diferentes crenças religiosas ou promover alguma filosofia educativa em particular e o seu número vai aumentando lentamente.

As escolas GM cumprem o desejo Conservador de selecção, pois tornam-se, na sua maioria, aberta ou disfarçadamente selectivas, sendo procuradas pelos alunos da classe média.

O *Education Act* de 1993 introduz alterações a nível do funcionamento e financiamento das escolas GM (secções 22-155), e novas regras no que diz respeito à exclusão dos alunos (secção 261). O *National Curriculum Council* (NCC) bem como o *School Examinations and Assessment Council* (SEAC) são abolidos, surgindo em sua substituição a *School Curriculum and Assessment Authority* (SCAA) (secções 244-248).

A política de oferta de uma maior diversidade de escolas é reforçada pelo *White Paper, Selfgovernment of Schools*, de 1996, no qual se argumenta, mais uma vez, que as crianças têm diferentes capacidades, aptidões, interesses e necessidades, às quais apenas um tipo de escola não dá resposta. Daí que seja imperioso colocar à disposição dos pais uma rede de boas escolas de diferentes tipos que sejam compatíveis com os interesses que possuem relativamente à educação dos seus filhos (*ibid*, *ibidem*, p. 56)

Em meados dos anos noventa ambos os partidos defendem a noção de *raising standards*. Para isso é necessário um aumento no número de alunos que obtêm classificações entre A e C em cinco exames GCSE. Os dois partidos defendem também o estabelecimento de metas para a educação, bem como melhorar os níveis de

conhecimentos e competências básicas. O Partido Trabalhista, apesar de continuar a defender a abolição do *Assisted Places Scheme* nas escolas privadas, torna-se ambíguo relativamente à defesa aberta da abolição da selecção. O mesmo acontece relativamente ao destino das *grammar schools* existentes, bem como no que diz respeito ao futuro das escolas com estatuto GM, tendo entretanto abraçado a noção de escolas especializadas (*specialist schools*) (Tomlinson, 2001:67).

Quando os Conservadores abandonam o governo, em 1997, existem 164 *grammar schools* na Inglaterra e Gales, 1.155 escolas com estatuto GM (19.6 por cento dos alunos no ensino secundário), 15 CTC's, 30 escolas especializadas em línguas, 151 escolas especializadas em tecnologias. É assim que o governo Trabalhista encontra a educação quando assume o poder (Chitty, 2004:57). Porém, não altera radicalmente esta situação, optando por continuar as políticas Conservadoras.

2.4. A educação e o *New Labour*

Em 1997 o Partido Trabalhista, após 18 anos, vence as eleições. Muitos professores esperam que os exames e as *league tables* sejam abolidas, que o Ofsted desapareça, as escolas GM regressem ao poder local e a selecção seja banida. Porém, as suas esperanças caem por terra, uma vez que o governo de Tony Blair se mostra muito diferente de qualquer governo trabalhista anterior, tendo passado a década de noventa a ser reinventado, passando a ser agora o *New Labour*.

A nova administração acaba imediatamente com o *Assisted Places Scheme* e compromete-se a diminuir o tamanho de algumas turmas, mas fica desde logo bem claro que a política educativa do *New Labour* será a continuação das políticas Conservadoras no domínio da educação.

Há a aceitação dos princípios Conservadores da escolha e da competição, em que a educação surge como uma mercadoria e é conduzida pelas exigências do consumidor. Assim, mantém-se a competição entre as escolas alimentada pela publicação das *league tables* e pela nomeação daquelas sem êxito, as *failing schools*; continua a escolha das escolas; permanece a diversidade de estabelecimentos de ensino, as *specialist schools*. Dá-se seguimento à retórica da necessidade de elevar o nível de desempenho dos alunos, o que enfraquece o seu compromisso com o fim da selecção académica na medida em que

surgem políticas subtis de distinguir entre os mais e os menos capazes, o académico e o vocacional. Há uma adesão ao princípio de que todas as instituições devem ser eficazmente administradas seguindo as linhas dos negócios privados, aumentando o financiamento e influência empresariais. Prossegue a ênfase da regulação estatal e controlo sobre o currículo e a sua avaliação, sobre os professores e sua formação e sobre a actividade das autoridades locais de educação (Tomlinson, 2001:85).

As políticas adoptadas continuam a ser orientadas pela necessidade de responder a uma economia competitiva global através da melhoria das capacidades e habilitações dos jovens, pois a solução para uma economia de sucesso reside no conhecimento e na educação. Na perspectiva de Tomlinson (ibid, ibidem) o investimento nos recursos humanos através da aprendizagem ao longo da vida, a subordinação da educação à economia e as escolas e os professores como bodes expiatórios incapazes da “entrega em número suficiente de produtos de alta qualidade” caracterizam a política educativa do *New Labour* durante a década de noventa.

O primeiro *White Paper* do *New Labour*, denominado *Excellence in Schools*, é publicado em 1997, sendo apresentados os seis princípios¹⁴ que vão orientar a reforma educativa: a educação estará no centro da acção do governo, sendo a prioridade número um; as políticas adoptadas destinam-se a beneficiar a maioria, o que explica, por exemplo, que os recursos do *Assisted Places Scheme* sejam canalizados para a redução do número de alunos por turma; os níveis de desempenho dos alunos são mais importantes do que as estruturas e as instituições; a intervenção realizar-se-á na proporção inversa ao sucesso, ou seja, maior actuação, de preferência preventiva, nos estabelecimentos de ensino com problemas; tolerância zero relativamente ao fracasso, o que significa que as escolas que apresentam contínuo fracasso têm que melhorar, recomeçar ou fechar; é assumido o compromisso de trabalhar em parceria com todas as partes interessadas em elevar os resultados escolares (DfEE, 1997: 11, 12).

As suas propostas são implementadas no ano seguinte através da lei *School Standards and Framework*, a qual estabelece o seguinte: impõe limites ao tamanho das turmas das crianças e fornece os fundos que permitem às LEA's cumpri-los; define as

¹⁴*Education will be at the heart of government; policies will be designed to benefit the many, not just the few; standards will matter more than structures; intervention will be in inverse proportion to success; there will be zero tolerance of underperformance; government will work in partnership with all those committed to raising standards* (DfEE, 1997: 11,12)

responsabilidades das autoridades locais; dá poder às LEA's e ao Ministério para intervirem no caso das escolas que o Ofsted classifica como estando em situação de “falência”, às quais são dados dois anos para melhorarem, caso contrário são fechadas ou é-lhes imposta uma mudança radical em termos de gestão; estabelece as disposições para as *Education Action Zones* ; determina que, a partir do ano 2000, as escolas comunitárias substituem as *county schools*, enquanto que as *foundation schools* substituem as escolas GM, permanecendo as *voluntary schools* (maioritariamente escolas da igreja) inalteradas.

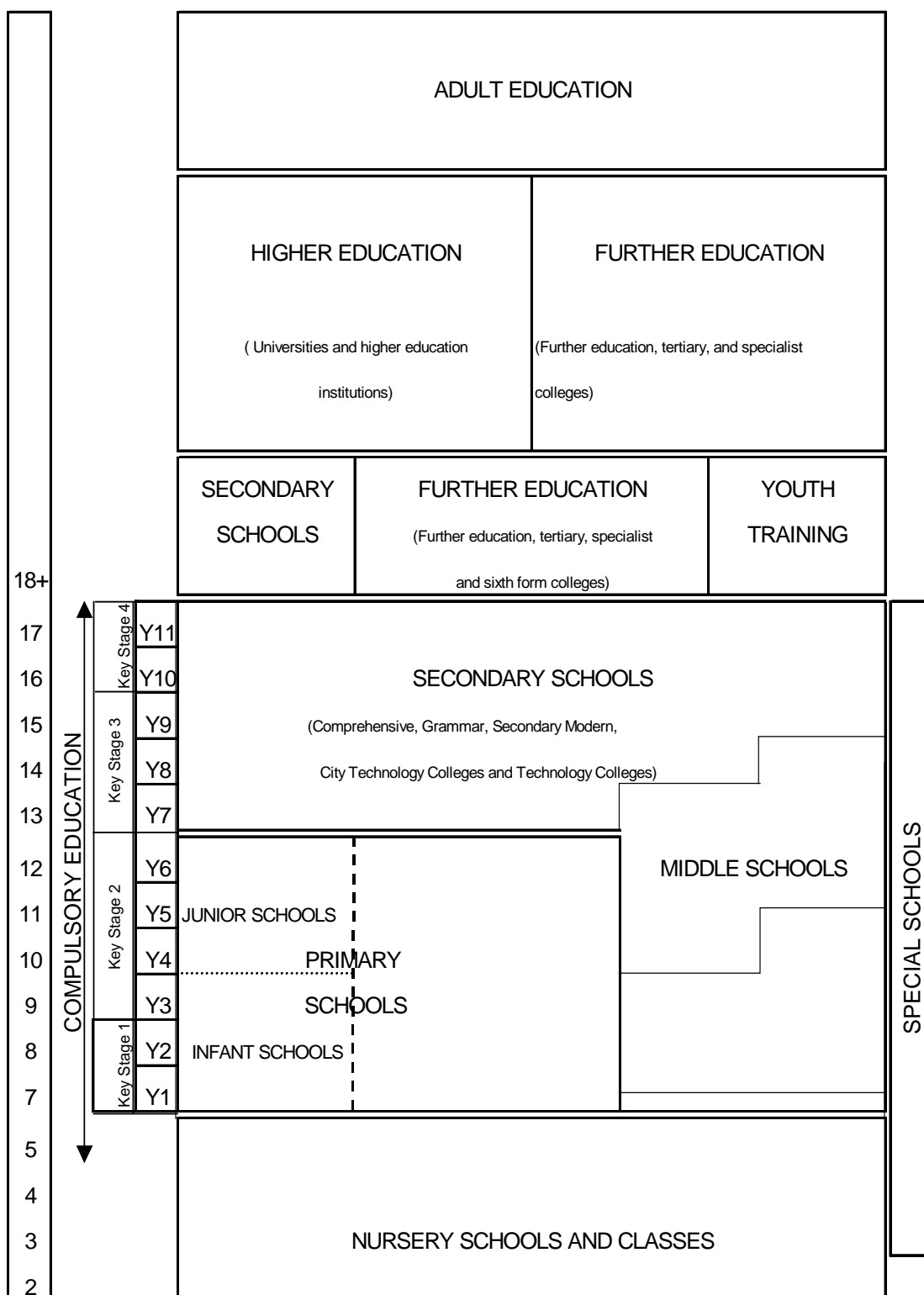
Os estabelecimentos de ensino podem ser classificados como *failing schools*, uma política que combinada com os efeitos das *league tables* e a livre escolha parental agrava as condições económicas das escolas mais pobres, normalmente situadas em zonas carenciadas. Como se tornam menos populares, é difícil contratar e aí manter bons professores. Assim, as políticas educativas do governo não melhoram a situação dos alunos oriundos de famílias pobres, pelo contrário, agravam o problema e aumentam a divisão entre as escolas bem sucedidas e aquelas que não conseguem alcançar o sucesso.

Tony Blair, num discurso proferido em 15 de Janeiro de 1999, reitera a educação como prioridade do seu governo: “*I cannot repeat too often that education is this Government's top priority*”, e por esse motivo vai ter início uma “*unprecedented crusade to raise standards*”. E com estas palavras é anunciada a criação de novas EAZ's.

O programa denominado *Education Action Zones* (EAZ's) implica a existência de uma parceria entre grupos de escolas de uma determinada zona, empresas locais, pais, LEA's e outros grupos interessados que visem trabalhar em conjunto, formando um *Action Forum*, com o objectivo de melhorarem os resultados escolares dos alunos dessa área.

Trata-se de escolas que possuem um estatuto especial, com uma duração entre três e cinco anos, recebendo um auxílio financeiro de cerca de £750.000 por ano, esperando-se que consigam angariar de empresas privadas cerca de £250.000, podendo perfazer deste modo um total de um milhão de libras por ano. Quando criticado por levar as empresas para as escolas, Tony Blair (1999a) afirma “*progress will come only from working together, companies need successful schools in their area*, acrescentando que *the more support and involvement of the wider community – including business- in our schools, the better. Schools and colleges should be working closely with employers to ensure that young people leave with the right skills and aspirations*”.

Fig. 2 - **Estrutura do Sistema Educativo Inglês**



Fonte: MAES, Bart, VER EECKE, Els, ZAMAN, Martine (ed.) (1999).
The Inspectorates of Education in Europe. SICI: Bruxelas, p. 99

Entre 1998 e 2001 são criadas 73 EAZ's, sendo estabelecido pelo governo que as primeiras 25 começariam a sua actividade em Setembro de 1998 ou Janeiro do ano seguinte. Não sendo obrigadas a seguir o currículo nacional, são encorajadas a adoptar abordagens inovadoras com o objectivo de superar as desvantagens e melhorar os resultados escolares dos seus alunos. Neste sentido, cada *Action Forum* pode avançar com propostas de actuação que, normalmente, se enquadram nas seguintes categorias: melhorar o processo ensino/aprendizagem; trabalhar em parceria com empresas e outras organizações; estabelecer uma cooperação entre a educação e outros serviços, tais como a saúde e o emprego, para lidar com a exclusão social; apoio às famílias; apoio aos alunos.

Desde logo surgem problemas em termos de conseguir o financiamento necessário por parte das companhias privadas, levantam-se vozes contra a “privatização do sistema educativo” como é o caso de Margaret Morrissey da *National Confederation of Parent Teacher Organisations*, os professores sentem-se excluídos das decisões mais importantes e consideram que não são informados acerca das mudanças com maior peso¹⁵.

Após inspecções efectuadas pelo Ofsted (2001) em seis EAZ's, no Outono de 2000, tendo por objectivo avaliar a eficácia da sua gestão e o impacto das suas actividades, conclui-se que embora as EAZ's contribuam para melhorar o aproveitamento dos resultados escolares, não o fazem de uma forma consistente. Algumas não desenvolvem uma acção verdadeiramente inovadora, limitando-se a melhorar as estratégias e as actividades já existentes, enquanto que outras introduzem ideias e iniciativas novas para as escolas ou áreas. O seu impacto é maior nas escolas primárias do que a nível do ensino secundário. Entre as recomendações, destacam-se a necessidade de reduzir a amplitude de actividades, diferenciar os programas, intensificar e aprofundar a atenção às necessidades das escolas secundárias e considerar a sustentabilidade das actividades e do seu impacto.

Um relatório publicado pelo *National Audit Office* (2001:14) sugere que, em vários casos, os membros do *Action Forum* não compreendem totalmente o seu estatuto e responsabilidades, o mesmo acontecendo com o Director do Projecto, o responsável pelos aspectos financeiros da EAZ. Para além disso, é também mencionado que a angariação de fundos por parte de empresas privadas fica aquém das expectativas (*ibid*, p.12).

¹⁵ Barnard, Nicolas (1999) “Zone teachers feel excluded”. *Times Educational Supplement*, 29 de Janeiro de 1999.

O governo decide limitar o programa e concentra-se na implantação de um novo denominado *Excellence in Cities* (EiC), o qual se destina, de acordo com as palavras de Tony Blair (1999b), “*to bring real urgency and purpose to the task of transforming standards and aspirations in the inner-cities*”, utilizando como estratégia a modernização das escolas compreensivas. O programa pretende elevar as aspirações e o desempenho dos alunos, combater o descontentamento, exclusão social, absentismo escolar e indisciplina e aumentar a confiança dos pais nas escolas das cidades. Posteriormente, a partir de Setembro de 2001, o programa, em termos de financiamento, é alargado a zonas rurais carenciadas.

O programa EiC prevê uma parceria entre as escolas secundárias e a autoridade local, sendo introduzido, por fases, entre Março de 1999 e Setembro de 2000, começando por ser aplicado em 25 LEA's. O programa abrange seis áreas: *learning mentors*; *learning support centres*; *city learning centres*; *specialist schools*; *beacon schools*; *small Education Action Zones*; *Gifted and Talented Pupils*.

Os *learning mentors* vão trabalhar no sentido de ajudar crianças com problemas em casa, o que desobriga os professores do desempenho dos papéis de conselheiros, assistentes sociais e consultores financeiros. A sua actuação destina-se a ajudar a melhorar o aproveitamento dos alunos e a acabar com o absentismo escolar. Deste modo, os professores são libertados da resolução dos problemas dos alunos, podendo concentrar-se no processo ensino-aprendizagem.

Learning centres, normalmente situados em *specialist schools*, fornecem oportunidades de aprendizagem no âmbito das tecnologias da comunicação e informação a alunos da própria escola, para os estudantes das escolas da região e para a comunidade.

Learning support units são criadas para promover a integração dos alunos que perturbam o normal funcionamento das aulas, sendo aí ensinados e apoiados nos seus problemas até que estejam prontos a regressar à sala de aula.

As novas e mais pequenas EAZ's, mais tarde passam a denominar-se *EiC action zones*, são criadas para superar o insucesso em pequenos grupos de escolas.

Pretende-se ampliar as oportunidades dos alunos “mais capazes” e talentosos das cidades através de programas na própria escola e para além desta, como por exemplo em colaboração com as universidades em cursos de Verão.

Em Janeiro de 2000 Tony Blair anuncia que centenas de escolas compreensivas serão convertidas em *specialist colleges* durante os três anos seguintes. Para adquirirem este estatuto, os estabelecimentos de ensino têm que obter um patrocínio de empresas do sector privado de cerca de £50.000, estabelecer metas de melhoramento e envolver a comunidade local. Recebem também um auxílio de £100.000 e um extra de £120 por aluno, por ano durante um período de quatro anos, sendo-lhes permitido seleccionar pelo menos 10 por cento dos seus alunos de acordo com as suas aptidões. Os críticos rapidamente condenam este sistema considerando-o uma forma subtil de alargar a selecção (Gillard, 2004).

Qualquer estabelecimento de ensino no país pode candidatar-se e tornar-se uma *specialist school*, podendo combinar dois tipos de especialização nas seguintes áreas: artes; negócios e empresas; engenharia; humanidades; línguas; matemática e informática; música; ciência; desporto; tecnologia. Estes estabelecimentos de ensino representam 75 por cento de todas as escolas secundárias.

Beacon Schools são aquelas que obtêm os melhores resultados escolares no país, sendo apresentadas como exemplos de sucesso. Estas escolas recebem um financiamento adicional anual de cerca de £35.000 durante um período mínimo de três anos. Em troca, partilham com as outras os seus conhecimentos em áreas como, por exemplo, gestão escolar, promoção do envolvimento dos pais ou indisciplina, visando, deste modo, desenvolver “boas práticas” nesses estabelecimentos de ensino.

Em 2000 são fundadas as *City Academies* (*Learning and Skills Act 2000*, secções 130-133) com o objectivo de melhorar o desempenho das *failing schools* situadas nas zonas urbanas mais carenciadas. Devido ao seu estatuto independente não são obrigadas a seguir o currículo nacional, é promovida a adopção de estratégias educativas criativas e inovadoras, mas os seus alunos realizam os exames do KS3 e GCSE. Trata-se de escolas que seleccionam até 10 por cento dos candidatos à sua frequência com base nas aptidões dos mesmos. Um patrocinador financia cerca de 10 por cento do custo total da sua implementação, arcando a tutela com o restante. Aquele exerce grande influência sobre as políticas do estabelecimento de ensino, nomeando sete dos treze *school governors*.

Após as eleições de 2001, é publicado o *White Paper* com o título *Schools Achieving Success* (DfES, 2001), que desde logo reafirma que *education remains the Government's top priority*, anuncia que é preciso desenvolver as capacidades individuais dos alunos num ensino secundário organizado em função das necessidades e aptidões dos indivíduos, onde

a diversidade é fundamental para responder às exigências e aspirações dos jovens. Dado que o governo conseguiu melhorar o nível do desempenho dos alunos no ensino primário, a sua atenção concentra-se, agora, no ensino secundário. Neste documento reconhece-se que este nível de ensino tem que ser melhorado, apesar dos sinais de esperança que já vem revelando, nomeadamente, um aumento de cerca de 5 por cento no número de alunos que obtêm 5 ou mais boas classificações nos exames GCSE, a redução do número de aulas consideradas insatisfatórias pelo Ofsted, diminuição do número de escolas secundárias submetidas a medidas especiais com vista à sua recuperação. Porém, embora 49.2 por cento dos alunos alcancem 5 classificações de A a C nos exames GCSE, existem escolas secundárias, representando 15 por cento do total, onde apenas cerca de 25 por cento dos alunos alcançam esses resultados. Estas localizam-se, na sua maioria, nos centros urbanos.

Assim, torna-se necessário implementar nova legislação que permita melhorar os resultados escolares dos alunos, aumentar a diversidade a nível do ensino secundário para que responda às aptidões e aspirações individuais dos alunos através de mais escolas especializadas e *City Academies*, alargar a educação vocacional a partir dos 14 anos, promover a partilha de experiências entre escolas e o trabalho em conjunto, aumentar a capacidade de inovação e de resposta à inovação por parte das escolas de sucesso, a substituição do conselho administrativo de uma escola sem sucesso por um *Interim Executive Board*, estabelecer a possibilidade de cooperação e apoio às escolas sem sucesso por parte de outras que, devido à sua actuação e resultados obtidos, são consideradas excelentes (DfES, 2001:71-73).

Estas propostas constituem a base do *Education Act* de 2002, o qual prevê: a possibilidade de inovação, durante um determinado período de tempo e após aprovação por parte do governo central, com vista à melhoria dos resultados escolares dos alunos (secções 1-5); a introdução de *school companies* que permite a junção de um grupo de escolas para formar uma companhia destinada a adquirir produtos ou a fornecer serviços (secções 11-13); o estabelecimento, por parte do governo, de um orçamento mínimo para qualquer LEA quando aquele proposto seja considerado inadequado (secção 42); a incorporação de um *foundation stage* no currículo nacional destinado a crianças com idades compreendidas entre os 3 e os 5 anos (secção 81); a criação de uma distinção entre os *Key Stages* 1 a 3 (dos 5 aos 14 anos) e o *Key Stage* 4 (14 aos 16 anos) com o objectivo de aumentar a flexibilidade deste currículo (secções 83-89).

Smithers (2001) refere que em três aspectos a estratégia adoptada por Blair para a educação difere daquela seguida pelos governos Conservadores: o governo *gere* a educação estabelecendo metas, avaliando o desempenho e oferecendo dinheiro “*a something for something basis*”; deseja responder ao desafio de melhorar os níveis de desempenho escolar dos alunos, mas dando mais apoio; põe lado a lado a inclusão e a competição económica.

De acordo com aquele autor (Smithers, 2001) o “governo como gestão” (*government as management*) é uma característica da política educativa do *New Labour* que chama a si a maior parte da gestão do sistema escolar através do estabelecimento de metas para os alunos com 11, 16, 19 e 21 anos, os *National Training Targets*, que são monitorizados anualmente. As metas fazem parte de planos desde o governo central, passando pelas LEA’s, escolas e professores. O Ofsted compara escolas com alunos semelhantes e elabora relatórios sobre o desempenho e avaliação das mesmas. Uma parte significativa do financiamento aos estabelecimentos de ensino é feito de acordo com os seus projectos específicos, tendo que se candidatar ao mesmo, e podem recebê-lo do *Standards Fund*, *New Opportunities Fund*, do programa EiC ou, então, tornarem-se EAZ’s, *Beacon Schools* ou *Specialist Schools*.

Uma segunda característica das políticas educativas de Tony Blair é designada por “desafio e apoio” (*challenge and support*), ou seja, há um desafio à educação no sentido de melhorar os níveis de desempenho dos alunos, apoiando-os nessa tarefa. Para tal é criada a *Standards and Effectiveness Unit*, cujo trabalho se destina a melhorar a consecução, promover inovações e monitorizar o desempenho, intervindo sempre que necessário. É responsável pelas estratégias *National Literacy* e *National Numeracy* e por outros programas como as EAZ’s, *Beacon Schools* ou *City Academies*.

A terceira característica das políticas educativas do *New Labour* é a inclusão (*inclusion*) ao lado da competição, sendo esta um dos princípios dos Conservadores. O governo de Blair atribui grande importância à inclusão como forma de favorecer a justiça social em termos de educação. É estabelecida uma *Social Exclusion Unit* e iniciativas com o objectivo de manter os jovens mais tempo nas escolas, até aos 19 anos, tais como as *Learning Support Units* ou os *Learning Mentors*.

Estes três elementos – gestão, apoio e inclusão – juntamente com a determinação em manter e desenvolver muitas das reformas Conservadoras dos anos oitenta caracterizam a política educativa de Blair.

Efectivamente, o *New Labour* aceita os princípios da competição, o que significa que aceita, de modo geral, as reformas estruturais empreendidas entre 1987-92, que visam transformar a qualidade, eficiência e eficácia do sector público, através da introdução de programas de “quase-mercado”. Em termos educativos, isto significa a confirmação do ERA de 1988 e os seus sucessores no que refere à escolha parental e à competição entre escolas num ensino secundário diversificado e desigual. Deste modo, temos um sistema aberto a todos os grupos, mas estruturado de forma a suportar diferentes tipos de escolas, qualificação e resultados (Jones, 2003:145).

Relativamente ao ensino secundário, é adoptado o princípio Conservador a favor da necessidade da diversidade para permitir aos pais expressarem as suas preferências. Assim, nada faz relativamente às *grammar schools*, sendo os pais através de votação quem decide acerca do seu futuro; surgem as *specialist schools*, que seleccionam apenas dez por cento dos seus alunos com base no seu talento e recebem financiamento de empresas bem como do governo; são criadas as *New Academies* (*foundation*, *community* ou *aided*) consideradas por muitos como sendo o retomar dos CTC’s; invenção das *Beacon Schools* que recebem financiamento para levar as suas “boas práticas” a outros estabelecimentos de ensino. Para além destas, na sua área de residência os pais podem ainda encontrar *secondary moderns*, *comprehensives* dos 11 aos 16 ou 18 e *City Technology Colleges*. Mesmo quando os pais seleccionam a escola, não há garantia que os filhos aí sejam admitido, pois as LEA’s têm obrigação de assegurar que haja um número de vagas suficientes para todos os alunos, mas não têm controlo sobre o tipo de vagas e a admissão é feita pelas escolas. Os pais têm o direito de apelar quando estas recusam a matrícula dos seus filhos (Smithers, 2001).

O retorno ao poder de um governo trabalhista é ansiosamente aguardado pela maioria dos profissionais relacionados com a educação que nele depositam a sua esperança de ruptura com o passado e um novo começo. Porém, após as eleições as políticas do governo para o sector suscitam críticas por parte de muitos comentadores que consideram que as políticas educativas são fundamentalmente as mesmas dos governos Conservadores de Thatcher e Major mas “*dressed up in New Labour clothes*” (Chitty, 2004:201). Verifica-se

um afastamento dos Conservadores no que diz respeito à abolição do *Assisted Places Scheme* e do estatuto de GM, mas estas são as excepções à regra, pois “em todos os outros aspectos, as medidas conservadoras e a sua filosofia permanecem intactas” (ibid, ibidem). Deste modo, não lhes resta senão esperar que “*one day inspiration, creativity and a genuine commitment to equality may once again become the hallmarks of education in England*” (Gillard, 2004).

Quadro 1- Cronologia dos Titulares do Governo e do Ministério da Educação

Portugal		Inglaterra	
Presidente do Conselho António de Oliveira Salazar 1932-1968	Ministro da Educação Francisco Leite Pinto 1955-1961	Primeiro Ministro Clement Attlee 1945-1951	Ministro da Educação Ellen Wilkinson 1945-1947
	Manuel Lopes de Almeida 1961-1962		George Tomlinson 1947-1951
	Inocêncio Galvão Teles 1962-1968	Winston Churchill 1951-1955	Florence Horsbrug 1951-1954
Marcelo Alves Caetano 1968-1974	José Hermano Saraiva 1968-1970	Sir Anthony Eden 1955-1957	Sir David Eccles 1954-1957
	José Veiga Simão 1970-1974		Viscount Hailsham 1957
Primeiro Ministro Adelino Palma Carlos 1974	Eduardo Silva Correia 1974	Harold Macmillan 1957-1963	Geoffrey Lloyd 1957-1959
Vasco dos Santos Gonçalves 1974-1975	Vitorino Magalhães Godinho 1974		Sir David Eccles 1959-1962
	Manuel Rodrigues de Carvalho 1974-1975	Sir Alec Douglas-Home 1963-1964	Sir Edward Boyle 1962-1964
	José Emílio da Silva 1975	Harold Wilson 1964-1970	Secretário de Estado Quintin Hogg 1964
Pinheiro de Azevedo 1975-1976	Vítor Alves 1975-1976		Michael Stewart 1964-1965
Mário Soares 1976-1978	Mário Sottomayor Cardia 1976-1978		Anthony Crosland 1965-1967
Nobre da costa 1978	Carlos Lloyd Braga 1978		Patrick Cordon-Walker 1967-1968
Fernando Mota Pinto 1978-1979	Luís Valente de Oliveira 1978-1979		Edward Short 1968-1970
Maria de Lourdes Pintasilgo 1979	Luís Veiga da Cunha 1979		Margaret Thatcher 1970-1974
Francisco Sá Carneiro 1980	Vítor Crespo 1980-1982	Harold Wilson 1974-1976	Reginald Prentice 1974-1975
Francisco Pinto Balsemão 1981-1982	J. J. Fraústo da Silva 1982-1983		Fred Mulley 1975-1976
Mário Soares 1983-1985	José Augusto Seabra 1983-1985	James Callaghan 1976-1979	Shirley Williams 1976-1979
Aníbal Cavaco Silva 1985-1995	João de Deus Pinheiro 1985-1987	Margaret Thatcher 1979-1990	Mark Carlisle 1979-1981
	Roberto Carneiro 1987-1991		Sir Keith Joseph 1981-1986
	Diamantino Durão 1991-1992		Kenneth Baker 1986-1989
	Fernando Couto dos Santos 1992-1993		John MacGregor 1989-1990
	Manuela Ferreira Leite 1993-1995	John Major 1990-1997	Kenneth Clarke 1990-1992
António Guterres 1995-2002	Eduardo Marçal Grilo 1995-1999		John Patten 1992-1994
	Guilherme d'Oliveira Martins 1999-2000	Tony Blair 1997-	Gillian Shephard 1994-1997
	Augusto Santos Silva 2000-2001		David Blunkett 1997-2001
	Júlio D. Pedrosa da L. de Jesus 2001-2001		Estelle Morris 2001-2002
José Manuel Durão Barroso 2002-2004	José David Gomes Justino 2002-2004		Charles Clarke 2002-2004

Fonte: TEODORO, António (2002). *Políticas da Educação em Discurso Directo 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, pp.684-690.

CHITTY, Clyde (2004). *Education Policy in Britain*. Palgrave Macmillan, pp. 18, 22, 34, 41, 63.

Capítulo III

Estado, Mercado e Educação

Considerações prévias

Este capítulo pretende construir um quadro teórico que permita interpretar as mudanças nas políticas educativas em Portugal e Inglaterra e situar a publicação dos *rankings* das escolas secundárias nesse contexto.

Iniciamos com uma breve descrição do aparecimento, evolução e crise do Estado-Providência. Em seguida, considerando que “a educação é, hoje em dia, fortemente intersectada pelas ideias e práticas neoliberais” (Pacheco, 2000:10), explicamos sucintamente em que consiste o neoliberalismo, suas características, procurando identificar a forma como condiciona a concepção de educação dos governos da Nova Direita, nas décadas de 80 e 90, na Inglaterra. Após a descrição das medidas políticas que implementam o “quase mercado” da educação naquele país, terminamos com uma análise da situação portuguesa no mesmo período.

Finalmente, abordamos a questão do aprofundamento das desigualdades sociais como consequência da aplicação das leis de mercado à educação.

1. Estado-Providência

Após a Segunda Guerra Mundial desenvolve-se o Estado-Providência para dar resposta à nova situação social e económica que se vive na Europa. Na perspectiva de Mishra (1995:xi) as características essenciais deste tipo de Estado são o pleno emprego, um conjunto de serviços universais destinados a satisfazer as necessidades básicas e a manutenção de um nível nacional mínimo relativamente às condições de vida de toda a população. Para tal é necessária a regulação da economia de mercado no sentido de manter uma elevada taxa de emprego, a prestação pública de serviços sociais universais (educação, segurança social, assistência médica) e pessoais a toda a população, a existência de uma assistência social para aqueles que não possuem rendimentos, se encontram numa situação de necessidade ou de pobreza (Mishra, 1995:21,22). Assistimos à combinação de elementos “keynesianos” (regulação da economia de mercado no sentido de manter o pleno emprego) e “beveridgianos” (um conjunto de serviços universais e abrangentes que visam proteger a população das vicissitudes da vida quotidiana e manter os padrões mínimos nacionais). Deste modo, o Estado-Providência pós-guerra “simbolizava um novo acordo ou

concertação não só entre o capital e o trabalho, mas também entre a democracia capitalista e os seus cidadãos em termos de certas garantias e direitos gerais” (Mishra, 1995:22).

Também Sousa Santos (1990: 194) se refere ao Estado-Providência como “o resultado de um compromisso, ou de um certo pacto teorizado no plano económico por Keynes, entre o Estado, o capital e o trabalho, nos termos do qual os capitalistas renunciam a parte da sua autonomia e dos seus lucros (...) e os trabalhadores a parte das suas reivindicações (...)”. O Estado gere estas renúncias, transformando “os recursos financeiros que lhe advêm da tributação do capital privado e dos rendimentos salariais, em capital social”. Este apresenta-se sob a forma de “investimento social” e de “consumo social”.

O investimento social é “o conjunto das despesas em bens e serviços que aumentam a produtividade do trabalho” e o consumo social é “o conjunto das despesas (designadas políticas sociais) em bens e serviços, consumidos gratuitamente ou a preços subsidiados pelos trabalhadores” assim como os gastos com a população não activa (crianças, reformados, idosos, etc.).

No nosso país o “Estado-Providência social-democrático” inicia o seu percurso após o 25 de Abril quando o mesmo nos outros países vive um período de crise.¹

Referindo-se aos Estado português Boaventura Santos (1993:43,44) considera que o mesmo não é um Estado-Providência “no sentido próprio do termo”, apresentando porém determinados aspectos que aí se enquadram. Na verdade, e como já referimos, o Estado-Providência assenta sobre quatro pilares fundamentais: “um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, com o objectivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais; e uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal” (ibid, ibidem). Logo o Estado português é um “semi-Estado-Providência” já que o pacto social não aconteceu, devido à extensão e qualidade dos serviços, dado que as despesas sociais cresceram a um ritmo lento, e, finalmente, a administração pública não encara a segurança social como um direito.²

¹ Mishra (1995:1) afirma que o Estado-Providência vive um período de crise a partir dos meados até ao final da década de 70, entrando posteriormente numa outra fase que denomina de pós-crise, nos anos 80.

² A este respeito Sousa Santos (1993:44) explica que “no campo dos serviços sociais, esse autoritarismo (a ideologia autoritária da administração herdada do Estado Novo) traduz-se num comportamento discricionário e clientelista. Os cidadãos são atendidos conforme consigam ou não mover em seu proveito influências, conhecimentos e favores recíprocos.”

1.1. Estado-Providência e educação

Ao longo do século XX desenvolve-se a “escola para todos”, também designada “escola de massas,” a qual é gratuita, obrigatória e laica (Stoer, 2001:250).

No período dos pós-guerra a educação é concebida como um bem público e um direito dos cidadãos, onde o Estado assume a responsabilidade de promover um ensino universal e gratuito que visaria a justiça social e o crescimento económico. Parte-se da concepção de uma educação meritocrática, cabendo ao Estado criar as condições para que todos tenham igualdade de acesso e sucesso no sistema de ensino, e da necessidade de formação de capital humano já que uma economia industrial avançada depende de funcionários capazes que contribuirão para o seu desenvolvimento. Esta concepção da educação como um bem público e um direito pressupõe um ensino democrático, onde alunos de todos os tipos de origem social, étnica, género e capacidades podem conviver e desenvolver um espírito de tolerância e respeito pelos diferentes pontos de vista. Fomenta-se o ensino unificado como meio para corrigir as assimetrias sociais “ao adiar para mais tarde as escolhas vocacional e/ou académica do aluno, o que atenua de alguma forma, as diferenças decorrentes da origem de classe” (Bóia, 2003:88).

1.2. Crise do Estado-Providência

No seguimento do choque petrolífero, em 1973, e do início da estagnação, em meados da década de 70, os princípios do Estado-Providência são rejeitados pela Nova Direita que os considera incompatíveis com o progresso económico, sendo o mesmo objecto de crítica quando é caracterizado como ineficiente e dispendioso. Nos países centrais são adoptadas estratégias de retracção do Estado abrindo espaço para a iniciativa privada e para o mercado. Sacristán (1999:214) afirma que o “Estado retira-se das políticas sociais activas e intervencionistas para passar a ser um árbitro de um jogo no qual ele parece não tomar partido, transformado na garantia de concorrência entre os actores, abandonando as responsabilidades de garantir directamente os serviços essenciais da educação, de saúde, de protecção, de transportes, etc.”

Como refere Afonso (1998:139) é proposta a “revalorização do mercado, reformulação das relações do Estado com o sector privado, a adopção de novos modelos de

gestão pública preocupados com a eficácia e a eficiência (*new public management*) e a redefinição dos direitos sociais.”

2. Neoliberalismo

Por neoliberalismo entende-se um conjunto de políticas económicas que começam por ser adoptadas na Grã-Bretanha, durante o governo de Margaret Thatcher, nos Estados Unidos da América, com Ronald Reagan, e que se vão estendendo à América Latina e Europa de Leste ao longo das últimas décadas devido à actuação de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial (Martinez & Garcia).

O prefixo “neo” remete para um novo tipo de liberalismo. Este torna-se famoso na Europa quando o economista inglês Adam Smith publica, em 1776, o seu livro intitulado *The Wealth of Nations*.

O liberalismo advoga a abolição da intervenção estatal na esfera económica, considerando que o comércio livre é a melhor forma de desenvolver a economia de um país, pois o mercado, regulado pelas leis da oferta e da procura, encontrará o necessário equilíbrio e dispensa qualquer controlo, daí não haver necessidade de intervenção estatal, até porque o Estado é ineficaz.

No século XIX e início do seguinte, o liberalismo económico é seguido nos E.U.A. Após a Grande Depressão dos anos trinta o liberalismo clássico entra em declínio e as teorias de intervenção do Estado na economia ganham visibilidade. John Maynard Keynes sugere que a intervenção estatal é necessária para promover o pleno emprego fundamental para o crescimento do capitalismo. Estas ideias influenciam o *New Deal* de Roosevelt, política combatida pela chamada Escola de Chicago do professor Milton Friedman pelo seu carácter intervencionista e pró-sindicatos.

Em 1947 é formada a Mount Pelerin Society que visa a restauração do liberalismo económico e combater as políticas do Estado-Providência iniciadas na Grã-Bretanha após a publicação do relatório Beveridge. Na opinião do austríaco Frederich von Hayek, expressa no livro *O Caminho da Servidão* datado de 1944, aquele programa terá levado o país ao retrocesso.

Susan George (1999) considera que o neoliberalismo se desenvolve a partir de um pequeno embrião na Universidade de Chicago graças às centenas de milhares de dólares

investidos pelos seus financiadores na promoção das suas ideias e doutrina. Devido à sua actuação o neoliberalismo é visto como a “condição natural e normal da humanidade”. Como acrescenta a referida autora, “independentemente da quantidade de desastres de todos os tipos que o sistema neoliberal tem criado, independentemente do número de crises financeiras que ele possa engendrar, independentemente do número de perdedores e excluídos que possa gerar, o neoliberalismo é visto como inevitável, um acto de Deus, a única ordem social e económica válida para nós”.

A partir da crise gerada pelo aumento do preço do petróleo, em 1973, o liberalismo económico é retomado, sendo adoptado o termo neoliberalismo pois, como salienta Bóia (2003:37) “a única diferença para o liberalismo tradicional reside no facto de, agora, o mercado adquirir uma dimensão mundial”.

O conjunto de reformas políticas defendidas pelo neoliberalismo e conhecidas por “Washington Consensus” (Williamson, 2000:252,253) são as seguintes:

- Disciplina fiscal;
- Direcção dos gastos públicos para campos que ofereçam, por um lado, retornos económicos altos e, por outro lado, a possibilidade de melhorar a distribuição de rendimentos, tais como cuidados médicos primários, educação básica e infra-estruturas;
- Reforma dos impostos;
- Liberalização das taxas de juro;
- Taxas de câmbio competitivas;
- Liberalização do comércio;
- Liberalização do investimento externo;
- Privatização;
- Desregulação (com o objectivo de abolir barreiras às importações e exportações);
- Medidas que assegurem os direitos de propriedade.

Martinez & Garcia (s/d), adoptando uma postura crítica relativamente à agenda neoliberal, concluem que os seus pontos principais são quatro:

- Domínio do mercado: libertação das empresas privadas de quaisquer laços impostos pelo Estado; maior abertura ao comércio e investimento internacionais;

redução dos salários possível através da eliminação dos direitos dos trabalhadores; abolição do controlo sobre os preços;

- Redução dos gastos públicos com os serviços sociais como a educação e saúde;
- Desregulação, ou seja, diminuição da regulação estatal em todas as situações em que os lucros possam sair reduzidos;
- Privatização: venda de empresas, bens e serviços estatais a investidores privados em nome da obtenção de maior eficácia, tendo como principais consequências a concentração de riqueza e o aumento dos preços ao público;
- Eliminação do conceito de “bem público” ou “comunidade” e sua substituição pelo de “responsabilidade individual”.

3. Globalização económica e globalização política

Ao longo das três últimas décadas as interações a nível económico, social e político ultrapassam fronteiras e assumem uma dimensão mundial, “desde a globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras à disseminação (...) de informação e imagens através dos meios de comunicação social ou às deslocações em massa de pessoas, quer como turistas, quer como trabalhadores migrantes ou refugiados” (Santos, 2001:31).

A globalização é definida como “a intensificação das relações sociais que ligam localidades distantes de tal forma que acontecimentos locais são influenciados por acontecimentos que ocorrem em pontos muito distantes. O conceito de globalização procura traduzir a crescente interdependência mundial a nível económico, político e cultural. Caracteriza, assim, a crescente transnacionalização dos sistemas de produção, a crescente constituição de organizações supranacionais, de âmbito regional ou global, governamentais e não governamentais, o desenvolvimento dos meios de comunicação e informação e as deslocações maciças de pessoas, enquanto turistas, emigrantes ou refugiados” (Seixas, 2001:211).

A globalização é um fenómeno complexo³, com dimensões sociais, políticas, culturais e económicas o que faz dela “um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos

³ Dada a grande complexidade do fenómeno, onde se manifestam contradições, Santos (2001: 71-77) considera que há quatro modelos de globalização: “localismo globalizado, globalismo localizado, cosmopolitismo, património comum da humanidade.” Os dois primeiros modelos são formas de globalização de cima para baixo ou hegemónicas, enquanto que as duas últimas são globalizações de baixo para cima ou

sociais, Estados e interesses hegemónicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro; e mesmo no interior do campo hegemónico há divisões mais ou menos significativas” (Santos, 2001:33).

Embora reconheçamos a importância da dimensão cultural da globalização, neste trabalho centraremos a nossa atenção nas suas dimensões económica e política pois motivam discussões sobre a necessidade de reformas educativas.

O campo hegemónico, do qual fazem parte os chamados países centrais, actua com base no consenso de Washington e afecta a economia mundial e o papel do Estado na mesma (Santos, 2001:33).

Esta “nova economia mundial,” em que as empresas multinacionais são protagonistas e a globalização da produção seu apanágio, é “dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e de comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências financeiras multilaterais; emergência de três grandes capitalismos transnacionais: o americano (...), o japonês (...) e o europeu (...)”(ibid, ibidem, p. 35).

No âmbito das economias nacionais, estas “devem abrir-se ao mercado mundial e os preços locais devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução da inflação e da dívida pública e para a vigilância sobre a balança de pagamentos; os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis; o sector empresarial do Estado deve ser privatizado; a tomada de decisão privada, apoiada por preços estáveis, deve ditar os padrões nacionais de especialização, a mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; a regulação estatal da economia deve ser mínima; deve reduzir-se o peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais, eliminando a sua universalidade, e transformando-as em meras

contra-hegemónicas. O autor considera, então, que se deve falar em “globalizações.” Afonso (2001b: 23, 24) também adopta esta perspectiva quando afirma que não se trata de um “fenómeno unívoco, coerente e consensual” com consequências apenas positivas; “não expressa somente decisões, relações, tensões e influências que partam unidireccionalmente e impositivamente do nível global para os níveis regional, nacional ou local, ou que tenham apenas como objectivo organizar ou garantir interesses voltados para a acumulação capitalista e para a dominação (globalização hegemónica).” Porém, pode significar também “movimentos sociais de resistência” e “iniciativas concretas de mudança social” que adquirem uma amplitude global e se tornam “propostas alternativas sobre a organização do mundo, sobre os direitos dos seres humanos e sobre a preservação da vida na Terra (globalização contra-hegemónica).”

actividades compensatórias em relação aos estratos sociais inequivocamente vulnerabilizados pela actuação do mercado” (ibid, ibidem).

Os países periféricos e semiperiféricos, devido à actuação das agências multilaterais (ou supranacionais) como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio submetem-se “às imposições do receituário neoliberal,” condição indispensável para a renegociação da dívida externa (ibid, ibidem, p. 37). Estas organizações e “instâncias de regulação supranacional” também “directa ou indirectamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social” (Afonso, 2001b:24).

Deste modo, o Estado-nação perde o seu papel central “enquanto unidade privilegiada de iniciativa económica, social e política. A intensificação de interacções que atravessam as fronteiras e as práticas transnacionais corroem a capacidade de Estado-nação para conduzir ou controlar fluxos de pessoas, bens, capital ou ideias, como o fez no passado (ibid, ibidem, p.43).

Esta perspectiva é também adoptada por Sacristán (1999:213) ao afirmar que como consequência da globalização económica, política e cultural, produzida pelos processos de integração de mercados e pela intensificação das comunicações, os Estados-nação “presenciaram a erosão da sua autoridade e legitimação, (...) o rompimento de suas esferas de influência, sua soberania, na medida em que organismos internacionais e companhias multinacionais assumiam os seus poderes no estabelecimento de economias económicas e financeiras”.

“As mudanças na economia global, associadas a um declínio do consenso de Estado-Providência Keynesiano e à tese do esvaziamento do Estado” (Seixas, 2001:211) têm implicações na educação.

Devido à competição económica a nível internacional e à necessidade de investimento em novas tecnologias, os sistemas educativos sofrem pressões com vista à sua reestruturação no sentido da criação do trabalhador com as competências necessárias para sustentar a competitividade internacional. Assim, a educação está ligada ao aumento da competitividade económica do país num mercado mundial. “O efeito é voltar a educação para capacidades baseadas em competências, às custas das formas mais fundamentais de competências críticas exigidas para uma aprendizagem autónoma e uma cidadania activa” (Morrow & Torres, 2004:39). Assistimos, então, à divisão entre

percursos académicos e percursos vocacionais, assumindo os governos que o investimento em educação melhora a qualidade da força de trabalho, o que por seu turno melhora o crescimento económico e a produtividade.

Por outro lado, devido ao mercado global neoliberal que implicou alterações no papel do Estado, à crise do Estado-Providência e a uma diminuição das despesas públicas, assistimos à defesa da separação da educação do controlo directo do Estado, ao aumento da autonomia institucional, introduzindo-se os princípios de mercado na educação e a sua sujeição às leis da oferta e da procura.

4. Regulação da educação

Desde final dos anos setenta tem-se assistido, principalmente nos Estados Unidos da América e Reino Unido, a uma diminuição do papel do Estado e ao aumento do papel do mercado e da concorrência. Na opinião de Vital Moreira este movimento de desregulação verifica-se a três níveis: privatização de empresas públicas, liberalização de actividades e sectores económicos, desregulação, isto é, diminuição ou eliminação do controlo do Estado sobre a produção e o mercado. Passa-se de um Estado regulador a um mercado regulador. No entanto, a redução do papel do Estado na promoção de serviços públicos origina uma maior regulação: trata-se do “estabelecimento e a implementação de regras para a actividade económica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objectivos públicos” (Moreira: 1997: 34).

Natércio Afonso (2004:34) define a regulação da educação como “o conjunto dos dispositivos e procedimentos que, numa determinada sociedade, moldam a provisão colectiva e institucionalizada da acção educativa, em função dos valores sociais dominantes”. O referido autor salienta a existência de dois tipos de regulação, nomeadamente a burocrática e a mercantil. Aquela, sendo vertical, “pressupõe a adequação dos comportamentos individuais através da obediência voluntária à regra e à lei”, enquanto que esta, de carácter mais horizontal, “concretiza-se através do ajustamento mútuo da acção dos actores sociais através de jogos estratégicos de influência recíproca, baseando-se no pressuposto autoregulatório do exercício da liberdade individual”.

No que diz respeito à educação, quando é “regulada verticalmente” pelo Estado através de normativos, da atribuição de recursos e da inspecção, estamos na presença da

regulação burocrática. Verifica-se a existência de uma regulação mercantil “no jogo estratégico dos actores sociais” nela envolvidos, sendo a sua intervenção “moldada por juízos de avaliação” e de acordo com os seus próprios interesses, o que está presente por exemplo, “nas eleições de pares para os vários cargos das escolas, nas decisões sobre concursos quando escolhem as escolas que pretendem, na escolha de manuais escolares, na aplicação de critérios de avaliação em testes e provas de exame (...)”. Constatamos, então, que em cada escola a “acção educativa (...) resulta da interacção destes dois dispositivos de regulação” e quando um deles vê o seu campo reduzido, o outro conquista terreno, o que no caso do avanço da regulação mercantil permite afirmar que “a provisão colectiva da educação está liberalizada, ou seja, menos sujeita à tutela normativa do Estado” (ibid, ibidem, p. 35).

Barroso (2001:7) afirma que a regulação é um processo que tem como objectivo “assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação de um sistema de ensino” através da “produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc)” e do “(re)ajustamento da diversidade de acções dos actores em função dessas mesmas regras”. Assim, a regulação é “um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos *regulados*”.

O mesmo autor aponta como sendo três as “fontes (ou pólos)” de regulação da escola pública, nomeadamente o Estado, os professores e os pais dos alunos, que formam alianças estratégicas, dando origem à “regulação burocrático-profissional”, “regulação pelo mercado” e “regulação comunitária” (ibid, ibidem, p. 8).

Na escola a tensão entre a “racionalidade administrativa” e a “racionalidade pedagógica” dá origem a dois tipos de regulação: aquela que é “estatal de tipo burocrático e administrativo” em que a escola é “um serviço de Estado” que cumpre normas e regulamentos; uma outra “corporativa de tipo profissional e pedagógico” em que a escola é “uma organização profissional” onde a gestão é colegial e se verifica “relativa autonomia pedagógica e financeira”. Desta “aliança” entre Estado e professores surge a “regulação burocrático-profissional” (Barroso, 1999b: 22,23).

A “regulação de mercado” surge a partir da “aliança” entre Estado e pais dos alunos, em que estes escolhem a escola que desejam para os seus filhos e participam na gestão da escola, sendo o seu poder de decisão e controlo sobre a mesma aumentado pelo Estado

numa “lógica de mercado,” promovendo-se a separação entre consumidores (pais) e fornecedores (professores) com reforço do poder dos primeiros sobre os segundos. Esta estratégia acaba por privilegiar as famílias da classe média (ibid, ibidem, pp. 23,24).

A “regulação comunitária” verifica-se quando existe uma “aliança” entre professores e pais dos alunos que permite a “abertura da escola à comunidade,” em que professores e pais colaboram, cooperam enquanto “co-educadores, parceiros e cidadãos”. Porém, por vezes, são adoptadas estratégias de exclusão em relação às minorias em determinadas escolas “o que contribui para pôr em causa a unidade do serviço público e o princípio da coesão social subjacente à escola para todos” (ibid, ibidem, pp.24,25).

Este autor chama a atenção para a necessidade de encontrar um equilíbrio entre o Estado, professores, pais dos alunos (e comunidade em geral) na regulação da escola pública, o qual “tem de passar necessariamente pela alteração de papéis destes três pólos de regulação das políticas e da administração pública da educação e por uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social” para que a regulação da escola não se limite à “dicotomia Estado-mercado” e seja reforçada a “dimensão cívica e social da escola pública”. Para a consecução desta transformação os seguintes princípios devem ser adoptados: “poderes locais fortes” com a transferência de competências para as autarquias, “escolas fortes” privilegiando-se a dimensão política, pedagógica e sócio-organizacional, “professores profissionais – militantes” que conciliam a dimensão técnica de especialistas com a dimensão ética de agentes sociais, “cidadãos participativos” e “estado atento e interveniente”, promotor da igualdade de oportunidades e equidade na educação, desempenhando igualmente um papel de regulação da mesma (ibid, ibidem, p.33).

Os modos de regulação estatal no âmbito da educação, que têm vindo a ser alterados no sentido da substituição dos poderes públicos por privados, não surgem isolados num determinado país, verificando-se a existência de elementos comuns a nível internacional que são explicados por João Barroso (2003:24,25) como sendo consequência dos efeitos de contaminação, hibridismo e mosaico. O primeiro prende-se com a transferência de conceitos e políticas entre os diferentes países, o segundo é consequência da sobreposição ou cruzamento de diferentes lógicas, discursos e práticas, o último é a construção de políticas que não abrangem todo o sistema escolar, mas apenas situações, públicos ou clientelas específicas.

5. Neoliberalismo e educação

Na década de 80 o neoliberalismo ultrapassa o campo da economia e condiciona outras esferas da actividade humana, nomeadamente a educação, sendo posta em causa a sua concepção como um bem público e um direito dos cidadãos.

No contexto de crise económica acompanhada pela recessão, inflação, crise fiscal e grande desemprego nos anos setenta, desenvolvem-se críticas ao Estado-Providência. Muitos governos abandonam a política de pleno emprego e diminuem os gastos sociais pois, como afirma Mishra (1995), de acordo com a ideologia neoconservadora o pleno emprego gera efeitos adversos, tais como a inflação e a diminuição da produtividade, daí que a manutenção “artificial” dos níveis de emprego seja abandonada para que as forças de mercado determinem quais os seus níveis “naturais” (Mishra, 1995:23), os serviços universais são “minimizados” e a segurança social para a população de baixos rendimentos e outros grupos minoritários vulneráveis é reduzida (ibid, ibidem, p.29). Emerge a fase neoliberal de defesa do Estado mínimo, em que os mecanismos de mercado actuam livremente.

Os países passam a “assumir como objectivo prioritário a competitividade económica (...), a ideia de modernização passa a fazer parte do discurso político não apenas para se referir ao sector empresarial, mas também ao sector da administração pública e outros sectores da actividade social” (Formosinho & Ferreira, 2000:77). A este propósito Lima (1995:27) refere que “ao eleger a racionalidade económica e a razão técnica da optimização, da eficácia e da eficiência, como elementos essenciais, os programas de modernização tomam por referência privilegiada a actividade económica, a organização produtiva e o mercado, exportando a ideia da empresa para o seio da administração pública. A empresa significa, neste contexto, um modelo a seguir em termos de capacidade de resposta e de adaptação às pressões do mercado, um exemplo de capacidade de inovação. Mesmo as empresas mal sucedidas constituem um bom exemplo para as organizações públicas no sentido em que fica mais claro que quem não é eficaz não sobrevive”.

A educação não escapa a este discurso da modernização nem a uma nova forma de a perspectivar, onde a referência à qualidade, eficiência, eficácia, excelência, competitividade, concorrência e cliente, palavras oriundas da lógica económica e

empresarial, revelam as “tendências de empresarialização da educação” (Formosinho & Ferreira, 2000:78).

Os governos de Nova Direita, adoptam medidas com vista à reestruturação dos sistemas educativos públicos nos denominados países centrais, fomentando políticas educativas que se centram na promoção da cultura empresarial na educação.

A autonomia é tida como fundamental para atingir a eficácia nas escolas, já que o sistema público existente, onde a influência externa burocrática é muito forte, não proporciona o aparecimento de organizações eficientes. É defendida a liberdade de escolha e a concorrência daí resultante como forma de a promover. Os pais optam pela escola que oferece um tipo de educação que vai ao encontro do projecto educativo que têm para os seus filhos e podem sempre mudar para uma outra quando não se sentem satisfeitos, o que conduzirá, através de um processo de selecção natural, ao encerramento daquelas que não conseguem satisfazer uma clientela suficientemente grande, sobrevivendo e prosperando apenas as escolas que melhor conseguem satisfazer os consumidores (Chubb & Moe, 1990:32,33). Parte-se do princípio que no fim de todo este processo os alunos são os grandes beneficiados.

Chubb & Moe sugerem um sistema de ensino com as seguintes características: adopção de um sistema de bolsas, ou seja, um financiamento aos alunos que lhes permite optar por escolas públicas ou privadas; livre escolha da escola pelos pais e alunos com base na sua adequação ao projecto educativo da cada família, auxiliados por instituições criadas para os ajudar a tomar decisões informadas⁴; fixação do número limite de alunos pelo estabelecimento de ensino; autonomia das escolas para determinarem a forma como desejam organizar-se a nível interno, estabelecer os seus próprios objectivos, programas e métodos de estudo.

A implementação da gestão local da escola (*self-management school* ou *local management school*), no âmbito do reforço da sua autonomia, caracterizada pela flexibilidade de gestão, o aumento dos recursos financeiros através do sistema de financiamento calculado segundo uma fórmula associada ao número de alunos de cada escola, o reforço do poder do director e maior responsabilidade do mesmo a nível

⁴ “Schools would be legally autonomous: free to govern themselves as they want, specify their own goals and programs and methods, design their own organizations, select their own student bodies, and make their own personnel decisions. Parents would be legally empowered to choose among alternative schools, aided by institutions designed to promote active involvement, well-informed decisions, and fair treatment” (Chubb & Moe, 1990:226).

financeiro e administrativo, maior participação e envolvimento dos pais na tomada de decisões relativas ao funcionamento da escola e no que diz respeito à definição da política educativa de cada estabelecimento de ensino, é uma outra medida que visa aumentar a produtividade e eficácia das escolas.

Porém, a devolução de poderes e descentralização acabam por reforçar o poder central com o currículo único, os exames nacionais e agências governamentais⁵ que fiscalizam a execução dos orçamentos e o desempenho das escolas (Bóia, 2003: 90).

Licínio Lima (2002b:91) considera que estas políticas educativas geram uma “educação contábil” que define como sendo “uma constelação de elementos diversos, tais como a privatização e a desregulação, o mercado educacional e as políticas de livre escolha, a avaliação institucional, o controlo da qualidade e a aferição da eficácia e da eficiência nas organizações educativas”.

A corrente ideológica que sustenta a lógica de mercado na educação e que visa a “restauração conservadora⁶” (Apple, 2004:46) integra neoliberais e neoconservadores.

Os neoconservadores “são conduzidos por uma visão de um Estado forte” (Apple, 2004:51), pois só através da imposição de currículos nacionais, exames, isto é, um maior controlo sobre o ensino, é possível tornar a educação mais disciplinada, competitiva e o “retorno a padrões mais elevados”, bem como à “revitalização da tradição ocidental” (ibid, ibidem).

A grande preocupação com a avaliação dos governos conservadores é justificada pela necessidade de dar informações aos pais sobre o percurso académico dos filhos e pela necessidade de controlar de uma forma mais eficaz a qualidade das escolas (Afonso, 2002a:115).

Os neoliberais, por seu turno, valorizam o mercado e defendem um Estado fraco considerando que “aquilo que é privado é necessariamente bom, e aquilo que é público é necessariamente ruim” (Apple, 2004:51), sendo orientados por uma racionalidade económica. Também Pacheco (2000: 12,13) faz alusão a esta “ideia forte do novo

⁵ *Office for Standards in Education* (Ofsted) – supervisiona inspeções em todas as escolas públicas.
School Curriculum and Assessment Authority (SCAA) – supervisiona a implementação do currículo nacional.

⁶ Apple (2003:79) considera que a “guinada para a direita” que se verifica não só na educação mas em todos os aspectos da vida social é possível devido à existência de uma aliança entre “as soluções mercantilizadas” neoliberais, o “retorno à qualidade” dos neoconservadores, “os fundamentalistas religiosos populistas e autoritários” e uma nova classe média “comprometida com a ideologia e as técnicas de avaliação, mensuração e administração.”

pensamento” que explica da seguinte forma: “sendo o sector público o responsável pela crise da economia e pela ineficiência da sociedade, o privado é a solução adequada para a qualidade, eficiência e competitividade da educação”.

A liberdade individual é fundamental daí a “necessidade de restringir a intervenção do Estado e sua interferência nas vidas individuais” até porque os consumidores fazem escolhas racionais e económicas que “substituem as decisões políticas colectivas conseguidas através de mecanismos burocráticos” (Ozga, 2000:115).

A oportunidade de escolha do consumidor é fundamental pois garante a democracia e tem como base os seguintes princípios:

- “os indivíduos sabem melhor do que o Estado o que é melhor para eles;
 - o mercado é uma instituição mais eficiente e mais justa na distribuição de bens e de serviços do que o Estado;
 - a desigualdade entre indivíduos e grupos é uma característica natural da sociedade e não pode ser dominada por uma acção social remediadora”.
- (Ozga, 2000:115)

Os objectivos principais dos políticos que adoptam estes programas em educação consistem em retirar custos e responsabilidades ao Estado, ao mesmo tempo que melhoram a eficácia, a eficiência, a qualidade e elevam os resultados dos alunos (ibid, ibidem). A este argumento a favor dos mercados educativos por “motivos económicos” junta-se um outro que tem por base “motivos éticos” (Gewirtz, 2001:9) quando os seus defensores argumentam que a escolha conduz a uma distribuição mais justa dos recursos educativos, pois os alunos não têm que permanecer nas escolas da sua área de residência, situação que privilegia apenas as famílias mais favorecidas, as quais têm possibilidade de adquirir habitação nas zonas em que a educação é considerada superior. Keneth Clarke, Secretário de Estado da Educação durante um governo Conservador, refere-se a esta situação como sendo uma forma de “selecção por hipoteca” (ibid, ibidem).

Natércio Afonso (2004:37-40) identifica vários “temas dominantes” nos sistemas educativos europeus “que configuram as novas práticas de governação neoliberal”:

- “intensificação da avaliação externa institucional e do controlo social sobre a escola” possível através dos seguintes mecanismos: realização de um maior número de inspecções nas escolas no sentido de obter informações acerca da “qualidade do desempenho” das mesmas que posteriormente são tornadas

públicas e permitem aos pais avaliarem-nas e usarem essa informação no momento em que tomam decisões relativas ao percurso escolar dos seus filhos; elaboração e publicação dos *rankings* de escolas a partir das notas dos alunos nos exames nacionais, o que, por um lado, hierarquiza as escolas e permite vislumbrar as diferenças entre elas no momento da livre-escolha dos pais, por outro lado fomenta a concorrência entre os estabelecimentos de ensino e consequente aumento da “qualidade do serviço”;

- “promoção da abertura e participação social no governo das escolas públicas”: elaboração e divulgação de documentos relacionados com a gestão dos estabelecimentos de ensino, tais como os projectos educativos, curriculares, relatórios entre outros, os quais servem para avaliar “a qualidade do desempenho da gestão escolar”; participação dos pais e de elementos da comunidade em conselhos ou assembleias “com poder de nomeação ou supervisão dos gestores escolares” que exercem sobre a escola um controlo social e pressão sobre a mesma no sentido da sua adaptação às “necessidades e interesses das famílias e das comunidades”;
- “tendência para a flexibilização” como forma de fomentar a diversidade escolar, “resultante de escolas mais autónomas” com gestores “empreendedores” e dotados de mais poderes, que se verifica a vários níveis: “fluxos financeiros” em que às escolas é atribuído um financiamento calculado em função do número de alunos, “promoção do financiamento local, privado e familiar” como é o caso do pagamento de propinas, actividades extracurriculares, obtenção de patrocínios de empresas ou o arrendamento das instalações a outras entidades, e o financiamento público em função de concursos e candidaturas com a apresentação de projectos “desenvolvendo-se uma cultura de licitação para a obtenção dos recursos necessários à provisão do serviço” em que a gestão se revela empreendedora e actuante; “gestão dos fluxos escolares” o que é possível após a “liberalização da carta escolar” e que implica a liberdade de escolha da escola por parte das famílias, assim como a liberdade da escolha dos alunos por parte da escola, o que permite a existência de uma maior diversidade de

escolas e sua adaptação à procura através da sua especialização em função daquilo que os pais desejam para o futuro escolar dos seus filhos.

6.O “quase-mercado” da educação na Inglaterra

Os mercados educativos diferem dos mercados convencionais e por esse motivo são denominados “quase-mercados.” Le Grand & Barlett (1993:10) descrevem-nos do seguinte modo: “são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por fornecedores competitivos independentes. São “quase” porque diferem dos mercados convencionais em vários aspectos. As diferenças estão quer do lado da oferta, quer do lado da procura. Do lado da procura, assim como acontece nos mercados convencionais, há competição entre empresas produtivas ou fornecedores de serviços. Por conseguinte, em todos os esquemas descritos há instituições independentes (escolas, universidades, hospitais, residências, associações de habitação, proprietários privados) competindo por clientes. Porém, em contraste com os mercados convencionais, todas estas organizações não procuram necessariamente maximizar os seus lucros, nem são necessariamente propriedade privada.(...)”

Do lado da procura, o poder de compra do consumidor não é expresso em termos de dinheiro. Em vez disso, toma a forma de um orçamento ou vale (*voucher*) destinado à compra de um serviço específico (...). É importante notar que, na maioria dos casos, não é o consumidor imediato que realiza as escolhas relativas às aquisições, sendo essas escolhas delegadas a uma terceira parte como o médico, o departamento de serviços sociais, uma autoridade de saúde”.

Podemos então concluir que os “quase-mercados” são diferentes dos mercados convencionais nestes aspectos: “organizações sem fins lucrativos competindo por contratos públicos, por vezes em concorrência com organizações com fins lucrativos”; o poder de compra do consumidor surge na forma de vales e não de dinheiro; por vezes os consumidores são representados no mercado por agentes e não por si próprios (ibid, ibidem).

Assim sendo, são várias as medidas políticas dos governos de Margaret Thatcher e John Major que incluem elementos de “quase-mercado”, sendo enumeradas por Whitty (1996: 117, 118) da seguinte forma:

- *Assisted Places Scheme* – apoio financeiro atribuído a alunos oriundos de famílias menos favorecidas economicamente para que possam frequentar escolas independentes, o que lhes vai permitir abandonar as escolas estatais ineficazes;
- Alteração na composição dos *Governing Bodies* (conselhos de escolares): é retirada a maioria às LEA's, aumentando a representação dos pais e das empresas locais;
- *City Technology Colleges*: novas escolas secundárias localizadas no centro das cidades, fora do controlo das autoridades locais, com patrocinadores do mundo empresarial e do governo central, cujo currículo privilegia as ciências e a tecnologia;
- *Grant Maintained Schools*: escolas que decidem sair do controlo das LEA's, após votação dos pais nesse sentido, sendo financiadas directamente pelo governo central;
- *Local School Management*: as escolas controlam o seu próprio orçamento, o qual é calculado segundo uma fórmula em função do número e idade dos seus alunos;
- Matrícula Livre (*open enrolment*): os alunos matriculam-se na escola da sua eleição, o que permite àquelas com “boa imagem” acolher um maior número de alunos, inclusivamente aqueles pertencentes à zona de influência de outros estabelecimentos de ensino;
- Mais informação aos consumidores: a publicação de *rankings* das escolas e acesso público aos relatórios elaborados pela inspecção (Woods, Bagley & Glatter, 1998a: 651).

Neto-Mendes (1999) ao analisar estas políticas educativas conclui que as mesmas visam a implementação do “quase-mercado” na educação, apresentando as seguintes características:

- liberdade de escolha da escola por parte dos pais;
- autonomia das escolas, passando o poder de decisão das autoridades locais para as escolas ;
- cortes nas despesas com a educação, sendo a crise económica “um dos pretextos invocados para questionar o peso preponderante do Estado na

orientação do sistema educativo, pedra de toque para o avanço alternativo do mercado” (1999:48);

- promoção da diversidade da oferta escolar : “a liberdade de escolha das famílias baseia-se na presunção de que quem escolhe deve possuir uma pluralidade suficientemente ampla de opções no acto da escolha” (ibid, ibidem, p.43,44) o que não só origina a competição individual, a selecção, reduz o papel do Estado e incentiva a privatização, como também pode originar uma segregação social, sendo aprofundadas as diferenças entre os alunos e reforçando-se as desigualdades educacionais.

Também Whitty, Power & Halpin (1998:42) chamam a atenção para o reforço da “hierarquia vertical” das escolas, em detrimento da “diversidade horizontal”, que surge a partir da liberdade de escolha e da autonomia, pois estas contribuem para o aumento das diferenças entre as escolas quando umas são mais procuradas e outras menos. Os mesmos autores salientam a existência de efeitos negativos no que diz respeito à equidade, já que as desigualdades existentes são muitas vezes exacerbadas quando se combinam “*self-management* com os mecanismos de financiamento baseados na livre escolha das escolas por parte dos pais e a mercantilização da educação” (ibid, ibidem, p. 126). Dale (1994:129), embora reportando-se à situação da Nova Zelândia, faz alusão a “uma propensão crónica dos mercados em educação para produzir uma polarização maciça do fornecimento em termos de classe”, que põe em causa o argumento da diversidade de escolas adaptadas a diferentes públicos e projectos educativos, o que o leva a concluir que “o resultado global, evidentemente, é susceptível de ser (...) uma acrescida uniformidade de educação escolar, baseada em critérios de exclusão cada vez mais homogéneos em termos de classe, género e etnicidade” (ibid, ibidem, p. 137).

Em síntese, os defensores do “quase-mercado” consideram que para a educação deve ser adoptada uma política baseada na democracia de mercado, privilegiando a descentralização, a autonomia e a liberdade do consumidor poder escolher livremente a escola fornecedora de serviços. Esta última é a única forma de melhorar a qualidade da escola, pois no caso de os pais considerarem o seu serviço insatisfatório, podem penalizá-la ao optarem por outra (Chubb & Moe, 1997:365), o que poderá levar ao seu desaparecimento se a situação se verificar repetidamente. Desta forma se promove também a concorrência entre as escolas, a qual serve para elevar os padrões de qualidade das

instituições, partindo-se do princípio que estes estão apenas na dependência da gestão escolar e da qualidade de ensino, sendo o défice social e cultural dos alunos considerado irrelevante (Bóia, 2003:119).

7. Rumo ao “quase-mercado” educativo em Portugal?

Na década de oitenta, período em que nos países centrais se tomam medidas no sentido da criação de um “quase-mercado” educativo, Portugal inicia uma reforma educativa que apresenta “algumas ambiguidades” (Afonso, 2000:18), isto é, uma vertente democrática, relacionada com o desenvolvimento do Estado-Providência, e simultaneamente, uma preocupação com a modernização da sociedade com vista ao desenvolvimento do país no sentido de o aproximar dos padrões da Comunidade Europeia. Assim, “democratização e modernização emergem (...) como duas facetas da mesma moeda, pressupondo-se a sua fácil articulação e desejável harmonização” (Sá, 2003:335).

No início da década de noventa inicia-se uma nova fase em que “maior ênfase (...) vai ser colocada em valores de tipo gestor”. É possível perceber que neste período “as ressonâncias liberais são agora mais claras, parecendo apontar para o desinvestimento na educação pública a ser compensado pela introdução da qualidade e pelo aumento da eficiência no sistema” (ibid, ibidem, p. 21). Porém, trata-se de uma “política híbrida e relativamente moderada,” daí que Afonso fale em “neoliberalismo educacional mitigado” (2002a:38) quando se refere ao período de governação social-democrata, entre 1985 e 1995. Neste contexto, salientamos as seguintes medidas:

- criação do Observatório da Qualidade da Escola;
- aparecimento de universidades e institutos politécnicos privados, diversificando-se a oferta educativa e melhorando-se a qualidade através da concorrência;
- implementação das escolas profissionais, de natureza pública ou privada, mas com a intervenção e apoio do Estado a nível administrativo, pedagógico e financeiro;
- “novo” modelo de direcção e gestão das escolas básicas e secundárias, em que há a separação entre direcção e gestão, com a profissionalização dos gestores escolares para escolas mais eficientes;
- introdução da avaliação aferida visando o controlo da qualidade do sistema educativo nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática;

- maior atenção à avaliação externa através dos exames nacionais, provas aferidas e maior presença da inspecção nas escolas, promovendo um “*ethos* competitivo”, em que “uma racionalidade instrumental e mercantil” valoriza indicadores e resultados quantificáveis (Afonso, 2001:26).

Porém, como salienta Afonso (2000: 36), “a ideologia neoliberal (...) não terá senão raras vezes ensaiado passar da retórica à concretização prática, embora muitas das medidas de política educativa formuladas revelem a presença dessa ideologia e sejam com ela convergentes”.

Durante o período de governação socialista (1995-2002) são adoptadas medidas que visam a autonomia das escolas, transferência de poderes e recursos para as colectividades locais, remodelação dos órgãos de gestão da escola e maior representação dos pais e restante comunidade na definição das políticas de cada estabelecimento de ensino e instauração de mecanismos de avaliação e prestação de contas. Porém, como referem Barroso & Viseu (2003a), tais medidas “estão longe de ter a intenção explícita ou intencional de transformar a educação enquanto “serviço público” num “serviço de mercado”.

Assim, fazendo uma análise do modelo de administração e gestão das escolas (Decreto-Lei nº115-A/98, de 4 de Maio) e da sua aplicação verificamos que é prevista a possibilidade de escolha entre um órgão colegial, o conselho executivo, ou um director para a gestão da escola detentor de formação especializada para o efeito. A maioria das escolas optou pela eleição de um órgão colegial.

Na assembleia de escola, órgão colegial criado pelo decreto referido, têm assento professores (em maioria), representantes dos pais e encarregados de educação, dos alunos (ensino secundário), do pessoal não docente, da autarquia e das actividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da área da escola.

Porém, as suas competências resumem-se ao processo ritualizado de aprovar documentos elaborados por outros órgãos da escola, que assim são legitimados pela comunidade educativa. Como referem Barroso, Almeida & Homem (s/d) aí “pouco se debatem as questões da política da escola”, (...) limitando-se a um ritual de aprovação (levanta e baixa o braço) de decisões tomadas noutros locais”. Assim, é desvalorizado o papel da assembleia de escola relativamente às suas funções, estatuto e perante os outros órgãos.

Os conselhos locais de educação “numa perspectiva de localização da educação (...) nem sempre funcionam” o que leva Libório (2004: 169, 170) a afirmar que possuem “um papel simbólico” e “legitimador da retórica da autonomia e da territorialização”.

O Programa de Avaliação Integrada das Escolas “embora convocando elementos que se integram na perspectiva da eficácia” não promove a competição entre as escolas já que os resultados do seu trabalho “são tornados públicos de uma forma *tímida*” (Libório, 2005:194).

“De um ponto de vista formal-legal, a afectação dos alunos a uma determinada escola pública faz-se segundo regras gerais e não existe um sistema institucionalizado de escolha de alunos ou de escolas. No ensino básico obrigatório as escolas são obrigadas a aceitar os alunos que residem (ou cujos pais trabalham) na sua zona geográfica de influência. No ensino secundário a afectação é mais flexível, sendo o critério dominante a escolha do curso e das opções. A única limitação a este princípio geral é o número de vagas existentes em cada ano e ciclo, acordado nas “reuniões da rede” com os serviços desconcentrados do Ministério da Educação, em função das instalações e recursos docentes disponíveis. Geralmente, cada escola assegura a continuidade dos alunos durante o ciclo de estudos em que se matriculou inicialmente, pelo que a haver selecção ela apenas se efectua na passagem de ciclo. (...) No caso da procura ser superior à oferta, as escolas devem dar prioridade aos alunos mais novos ou que tenham irmãos a frequentar a escola, desde que obedeçam aos critérios de residência” (Barroso & Viseu, 2003b:9).

Existem, no entanto, formas de o contornar, quando a procura é superior à oferta: as escolas, seguindo o critério de prioridade aos alunos mais novos, podem enviar para outro estabelecimento de ensino os alunos que contam no seu percurso escolar mais retenções; os pais indicam moradas falsas. Quando a oferta é superior à procura, as escolas flexibilizam os critérios da carta escolar e admitem alunos que não se enquadram na sua zona geográfica de influência, o que pode dar origem a “concorrência” entre elas pois menos turmas exige um menor número de professores. Note-se, porém, que esta situação não é demasiado preocupante devido à existência da possibilidade de atribuição de “horário zero” aos professores efectivos, que neste caso passam a desempenhar outro tipo de funções na escola (ibid, ibidem).

Um estudo realizado por Barroso & Viseu (2003a:13) em nove escolas de um concelho limítrofe de Lisboa aponta para a existência de desvios às normas da carta escolar

pelos alunos e sua famílias de acordo com a “atractividade” dos estabelecimentos de ensino que “decorre fundamentalmente da composição social (e sobretudo étnica) do seu público escolar”. As escolas, por seu turno, tentam atrair o maior número de alunos através de estratégias como “turno único, oferta de opções com maior prestígio ou guarda dos alunos após o período escolar” (ibid, ibidem). Para além disso, procuram tirar partido dessa situação “para melhorarem a as suas condições de oferta escolar para evitarem alunos “problemáticos”, para adquirirem mais recursos e promoverem iniciativas que aumentem a qualidade dos serviços prestados”. Contudo, a actuação das escolas não é fortemente marcada pela necessidade de melhorarem a sua posição numa situação de concorrência e de disputa de um mercado originado pelo aparecimento de “fenómenos da escolha da escola”. Mesmo no caso de estarem em causa os lugares dos professores, a tendência é mais para “promover uma certa solidariedade inter-escolas, do que a competição pelo mercado, para que vençam os melhores”. Assim, continua a prevalecer a lógica do “serviço público” universal e igual para todos (Barroso & Viseu, 2003b:51-53).

É esta também a opinião de Afonso (2004:40) quando refere que “a crescente concorrência entre escolas e as estratégias de escolha da escola, resultam mais da evolução dos contextos demográficos e sociais (excesso de oferta, pró-actividade das famílias da classe média) e não tanto de políticas governamentais específicas”.

No entanto, o Despacho nº12 453/2003, de 30 de Junho, entretanto publicado poderá contribuir para que o quadro descrito se altere, pois permite aos alunos do ensino secundário “a matrícula ou a transferência para uma escola secundária determinada por se identificarem especialmente com o projecto educativo dessa escola”, sendo uma medida que visa “incentivar e facilitar cada vez mais a liberdade de os alunos escolherem a escola em função do interesse do respectivo projecto educativo”.

A publicação dos resultados obtidos pelos alunos nos exames nacionais do 12º ano originou a realização de *rankings* das escolas secundárias públicas e privadas e a possibilidade de identificar as “boas” bem como as “más” escolas, o que pode contribuir para fomentar a livre escolha da escola.

Almerindo Janela Afonso (2002b:33) fazendo uma análise da actuação dos governos socialistas afirma que “revelaram alguma ambiguidade, valorizando e concretizando os exames nacionais e as provas aferidas mas resistindo à publicação dos *rankings* de escolas

enquanto mecanismo discriminatório de promoção de efeitos de “quase-mercado” no sistema educativo”.

Também Barroso & Viseu (2003a) consideram que assistimos à adopção de medidas que embora possam apresentar semelhanças com aquelas assentes numa lógica de mercado pretendem apenas “introduzir ajustamentos ou melhorias no sistema, com a intenção de corrigir aquilo que os seus promotores consideram ser os seus defeitos mais nefastos”. Até porque “a retórica gerencialista, mesmo quando consegue afirmar-se em textos legais e em medidas concretas de política, acaba por diluir-se quando confrontada com a lógica dominante nos contextos organizacionais da burocracia educacional” (Afonso, 2004:40).

Porém, tal não significa que estas lógicas de mercado não estejam presentes em opiniões expressas nos meios de comunicação social (Barroso & Viseu, 2003a) ou nas intenções de determinados partidos políticos. Sá, (2003:338-348) ao proceder ao estudo dos programas eleitorais dos partidos políticos nacionais, no período compreendido entre 1995-2002, constata que “a problemática da escolha da escola, associada à liberdade de ensino, e a ênfase na avaliação, associada à promoção da qualidade, adquirem particular visibilidade” principalmente nos casos do Partido Popular e do Partido Social Democrata.

A defesa de medidas visando a implementação do mercado educativo é particularmente evidente no programa para a educação do Partido Popular (CDS/PP) que ao longo daqueles cinco anos vai evoluindo da defesa da liberdade de escolha das famílias entre escolas públicas e privadas através de um “cartão de crédito” para aquelas de menores recursos, bem como da criação de mecanismos de avaliação do desempenho das escolas e sua classificação pública em função da qual serão financiadas⁷ para uma “aposta num modelo gerencialista” em que é advogada a promoção da competitividade entre escolas, o apoio estatal à iniciativa privada, a redefinição do papel do Estado, a implementação do cheque-ensino, a ênfase na avaliação e na promoção dos valores da autoridade, da família e patrióticos. Como resume Sá (2003:351) “as propostas eleitorais do partido popular para o sector da educação (...) evidenciam uma clara subordinação à agenda neoliberal, matizados pela integração de elementos referenciáveis a uma matriz

⁷ “Ora, a introdução de mecanismos de avaliação que permitam a organização de um *ranking* das escolas, associada a políticas de financiamento público indexadas ao *score* alcançado pelas escolas, que é o que está em causa nesta proposta, só faz sentido no contexto da lógica de um mercado educacional em que as escolas, todas as escolas, competem por alunos” (Sá, 2003:340).

ideológica de inspiração conservadora, projecto que aponta para a refundação do papel do Estado traduzido num equilíbrio tenso entre o “emagrecimento” do Estado, abrindo espaço à iniciativa privada e à lógica de mercado, e um Estado mais forte, garante da ordem, da autoridade, da propriedade e dos valores tradicionais”.

No que diz respeito ao Partido Social Democrata (PSD), as suas propostas começam por enfatizar a melhoria e os mecanismos de aferição de eficácia do sistema educativo, apelar para a necessidade de profissionalizar a gestão das escolas, mas as políticas de escolha da escola estão ausentes. No entanto, no programa eleitoral para a legislatura de 2002/2006, é defendida a “avaliação do desempenho das escolas com publicitação dos resultados e criação de um sistema de distinção do mérito e de apoio às que demonstram maiores carências”; o “regresso a uma escola assente no respeito por valores como o trabalho, a disciplina, a exigência, o rigor, a competência e a busca de excelência” (Programa Eleitoral do PSD, citado por Sá, 2003:357,358); a profissionalização da gestão; o incentivo à liberdade de escolha e participação dos cidadãos; a introdução de exames nacionais no 9º e 12º anos para progressão para a fase seguinte; a avaliação aferida em todos os níveis de ensino fomentando uma “cultura de avaliação”, o reforço da autoridade dos professores em relação aos alunos.

Em síntese “o programa eleitoral do PSD para o sector da educação recupera em 2002 as teses neoliberais (...) da década de oitenta, num momento em que parte dos seus adeptos já tinha perdido o seu entusiasmo inicial e recuavam para posições mais moderadas, ou optavam mesmo pela sua suspensão” (ibid, ibidem, p.359).

Podemos então concluir, na linha de pensamento de Barroso (1999b:14; Barroso & Viseu, 2003a), que a adopção do princípio da “descentralização” e do “reforço da autonomia da escola” ou a promoção de “novas” técnicas de gestão são medidas que quando isoladas não conduzem ao mercado educativo. Para que este se concretize é necessário combiná-las com a liberdade de escolha da escola pelos pais e com a concorrência entre as escolas públicas resultante da fórmula de financiamento por aluno. Assim, parece-nos que durante o período de governação socialista até 2002, em Portugal, não se pode falar ainda numa política educativa explícita e inequívoca “destinada à construção do modelo de mercado educativo”.

8. Regulação pela procura

Como já referimos, o neoliberalismo advoga que a educação deve estar sujeita às leis do mercado, apostando-se na descentralização, autonomia e na liberdade do consumidor poder escolher a entidade prestadora de serviços. Para a concretização desta última, aos pais deve ser dado poder de escolher a escola dos seus filhos, pois a imposição de um determinado estabelecimento de ensino aos alunos ofende o princípio da livre concorrência e escolha. Trata-se de uma situação de monopólio que tem que ser ultrapassada, já que permite a uma determinada escola (instituição), independentemente da qualidade dos serviços prestados, ter alunos garantidos (consumidores), privilegiando-se os professores (fornecedores). Deste modo, as escolas transformam-se em locais onde os recursos são desperdiçados e a qualidade dos serviços prestados é comprometida. Para ultrapassar esta situação de monopólio, os pais devem ter a possibilidade de escolher a escola que desejam que os seus filhos frequentem, quer se trate de uma escolha entre as escolas públicas, quer seja uma escolha entre as escolas públicas e as privadas. Neste caso, o Estado continua a financiar os estabelecimentos de ensino, mas os alunos não têm obrigatoriamente que frequentar aquele que se situa na sua área de residência.

Uma outra desvantagem da imposição da escola é originar nos pais um alheamento dos assuntos escolares dos seus filhos, ao impossibilitar-lhes a opção por outra escola no caso do serviço prestado ser insatisfatório. Para contornar esta situação, os pais podem mudar de residência ou matricular os seus filhos numa escola privada. Porém, estas representam grandes encargos financeiros que não podem ser suportados pela maioria das famílias. Na Inglaterra é então implementado o programa *Assisted Place Scheme*, um financiamento destinado aos alunos com bons resultados escolares oriundos das classes mais desfavorecidas, o que lhes permite frequentar “boas” escolas privadas. Determinados autores defendem a introdução de um cheque-ensino (*vouchers*) para que os pais passem a ter liberdade de escolha efectiva da escola que desejam que os seus filhos frequentem, pública ou privada, o que vai de encontro à lógica de mercado. Defende-se que a escolha e competição entre escolas geram inovação e melhor desempenho. Com esta fórmula de financiamento directo às famílias, com valor variável, elas podem pagar a totalidade ou parte das propinas da escola privada da sua eleição. Contudo, contra os cheques-ensino se levantam vozes afirmando que eles “produzirão lucros empresariais e custos de *marketing* que poderiam ser usados para prestar melhores serviços educacionais, conduzirão ao

aumento de desigualdades nos resultados educativos e tornarão mais fraca a experiência educacional comum necessária à democracia” (Levin, 2003:113,114).

No âmbito da liberdade de escolha dos pais, associada à autonomia, surgem as *charter schools*, as quais são públicas, financiadas de acordo com o número de alunos que as frequentam, têm gestão privada, os pais matriculam aí os seus filhos apenas se o desejarem. Quando são muito procuradas, seleccionam os alunos por sorteio. São criadas através da celebração de um contrato, em vigor durante um período não superior a cinco anos, entre as autoridades educativas e a entidade que as vai gerir, possuindo autonomia, entre outros, a nível financeiro, administrativo, pedagógico e na contratação de pessoal. Os seus programas visam melhorar o aproveitamento dos seus alunos, promover a inovação educacional, diversificar os programas educativos, envolver mais os professores na elaboração dos planos de estudos e na gestão da escola (Bifulco & Ladd, 2004).

Com já termos oportunidade de referir, no mercado educativo encontramos os pais como consumidores que escolhem a escola que oferece mais vantagens para os seus filhos. Daí que a sua escolha tenha que se basear em indicadores de “qualidade” das escolas, como por exemplo os exames nacionais e a publicação dos *rankings* das escolas. Estes pretendem dar informações aos pais que lhes permitirão fazer boas escolhas.

A escolha da escola por parte dos pais por ser analisada de acordo com duas perspectivas, ou seja, pode ser vista como um mecanismo neutro e descontextualizado ou como um sistema que discrimina as famílias menos favorecidas.

A escolha parental numa lógica de mercado é apresentada como sendo justa, uma vez que todos têm a oportunidade de escolher, de acordo com as suas necessidades, o melhor fornecedor de bens e serviços. Logo, um amplo leque de escolhas é positivo, uma vez que aumenta a liberdade individual. Parte-se do princípio que os pais investem tempo e energia na selecção da melhor oferta. No *Parents’ Charter*, publicado em 1991, a liberdade de escolha é apresentada como um direito, bem como uma questão pessoal em que os pais assumem a responsabilidade do futuro educativo dos seus filhos.

De acordo com a segunda perspectiva se mostram autores que após terem realizado investigações neste âmbito no Reino Unido afirmam que os mercados educativos privilegiam as famílias mais favorecidas, nomeadamente da classe média, colocando numa posição de desvantagem as famílias de menores recursos financeiros e de menor capital cultural, como é o caso das classes operárias e das minorias étnicas.

Gewirtz, Ball & Bowe (1995:25-53), considerando que a escolha é um processo social, classificam os pais segundo a sua capacidade de escolha (e classe social) em três categorias: *privileged/skilled chooser* (classe média), *semi-skilled chooser* (grupo misto) e *disconnected chooser* (classe operária).

No primeiro caso, estamos na presença de pais que valorizam a possibilidade de escolher entre várias escolas. Detentores do capital económico e cultural, sabem como a escola funciona e está organizada, assim como proceder e exercer pressão para que os seus filhos sejam admitidos nas escolas da sua eleição.

O segundo tipo é constituído por pais que, embora valorizem a possibilidade de escolha, não detêm o capital cultural nem os conhecimentos sobre o funcionamento da escola que lhes permitam actuar, de acordo com o direito de apelo, no caso da escolha inicial ter sido frustrada, ou então, fazem as suas escolhas com base na opinião de outros, como por exemplo prospectos das escolas, conselhos de amigos ou notícias de jornais.

Do terceiro tipo fazem parte os pais que encaram a escolha como uma necessidade e que ponderam factores como distância, segurança e conveniência quando seleccionam uma ou duas escolas da comunidade local.

Assim, a escolha surge como uma forma de reforçar divisões e desigualdade entre classes sociais. Embora os pais das classes mais favorecidas sempre tivessem tido oportunidade de matricular os seus filhos em escolas privadas ou, então, contornar os entraves colocados a uma matrícula efectuada fora da área de residência, os estudos revelam que após 1988, as vantagens competitivas que sempre tiveram são reforçadas com a livre matrícula na escola da sua eleição. Quanto aos pais oriundos de grupos mais desfavorecidos, não é tarefa fácil escolher uma escola para os seus filhos, dado que não são detentores de um capital cultural que lhes permita fazer essa selecção, ou então, não possuem os meios financeiros que lhes possibilitem, por exemplo, optar pela matrícula numa escola longe da sua área de residência.

Verifica-se que os detentores do capital material e cultural têm vantagem competitiva e têm acesso aos melhores serviços educativos, enquanto que as populações menos favorecidas estão em desvantagem. Assim, o argumento do mercado serve uma estratégia elitista dos grupos sociais mais favorecidos no sentido de manterem a sua posição de mais privilégio na sociedade, pondo em causa o direito de todos a uma educação de qualidade na sua comunidade.

9. Regulação pela oferta

As escolas inseridas numa lógica de mercado apresentam-se como fornecedoras de serviços, necessitando de cativar os seus clientes. Assim, dedicam muito tempo e energia à criação de uma imagem, orientam as suas práticas, cultura e valores em função dos alunos que pretendem atrair. Saliente-se que se trata muitas vezes de uma questão de sobrevivência, uma vez que as escolas são financiadas de acordo com o número de alunos que as frequentam. Por outro lado, surge a questão da competição entre os estabelecimentos de ensino no sentido de atrair os “melhores” alunos, isto é, aqueles que com menor investimento de recursos obtêm melhores resultados nos exames nacionais e, deste modo, colocam as suas escolas numa melhor posição nos *rankings*.

Actividades como decoração dos edifícios, produção de materiais publicitários, comunicações à imprensa ou organização de eventos destinados à promoção da imagem do estabelecimento de ensino, ou seja estratégias de marketing, absorvem tempo e energia dos professores, bem como recursos financeiros que poderiam ser utilizados não só para melhorar o processo ensino-aprendizagem, mas também para proporcionar aos alunos mais experiências educativas. Por outro lado, boas instalações escolares contribuem para que os alunos se sintam bem nesses espaços, o que lhes proporciona um ambiente de aprendizagem agradável. Porém, não podemos deixar de considerar que, na Inglaterra, as escolas manipulam a sua imagem, enfatizando aspectos mais tradicionais que os pais desejam e procuram para os seus filhos, como é o caso de disciplina, rigor, bons resultados nos exames, relegando para segundo plano informações genuínas acerca do que realmente ocorre nas escolas em termos dos processos de ensino-aprendizagem ou de oferta de apoio para alunos com necessidades especiais.

A escola sujeita às leis do mercado valoriza certos tipos de sucesso, actividades, comportamentos e, por conseguinte, alunos, desvalorizando outros, os “menos” capazes. Assim, as escolas também seleccionam os seus alunos, principalmente aquelas que têm muitos candidatos, através de mecanismos de selecção formais e/ou informais. Naquele caso, as escolas adoptam procedimentos de selecção dos seus alunos recorrendo a critérios como “capacidade”, “aptidão” ou “motivação”. Assim, as escolas seleccionam “a nata” em termos de alunos, o que aumenta a desigualdade (Barlett, 1993:150). A selecção informal realiza-se quando são admitidos maioritariamente os “bons” alunos, excluindo-se os “piores”. O processo de exclusão é utilizado quando as escolas desejam “resolver” o caso

dos alunos problemáticos (com necessidades educativas especiais, problemas comportamentais e emocionais, oriundos de famílias mais desfavorecidas), cujos resultados escolares não favorecem a posição da escola nos *rankings*.

Como consequência das medidas referidas, as escolas menos “atractivas” e com menor número de alunos, recebem estes alunos excluídos, o que as obriga a suportar um número muito grande de crianças com vários tipos de problemas sociais e de aprendizagem, que exigem recursos humanos e financeiros que os estabelecimentos de ensino não possuem.

As escolas, para responderem à escolha e competição do mercado educativo, privilegiam a educação académica, isto é, o progresso educativo orientado para o sucesso nos exames, adoptando estratégias como estabelecer metas para os seus alunos e monitorização dos seus resultados no sentido de determinar se estão a progredir de acordo com o seu potencial. Os aspectos “pessoais, sociais e pastorais”, isto é, o desenvolvimento do aluno a nível espiritual, moral, social e cultural, são um elemento subsidiário com implicações no tempo e esforços a eles dedicados (Woods, Bagley & Glatter, 1998:162).

Para os estabelecimentos de ensino inseridos em sistemas educativos onde são fortes as lógicas de mercado é fundamental que os seus alunos obtenham classificações altas nos exames a nível nacional e vejam, deste modo, assegurada uma posição cimeira nas listas de desempenho publicadas. Estas também fazem parte do panorama educativo português. Assim, perceber a forma como são elaboradas, os seus efeitos e as reacções que despertam nos actores políticos e educativos são as questões que orientam o nosso estudo ao longo do capítulo que se segue.

Capítulo IV

Rankings das Escolas Secundárias em Portugal e Inglaterra

Considerações prévias

Durante a década de 90 as listas de desempenho das escolas secundárias começam a ser publicadas em vários países, tais como França, Inglaterra, Nova Zelândia, Escócia e Irlanda do Norte. Em Portugal país essa divulgação ocorre no início da década seguinte. Os argumentos apresentados a favor da sua publicação prendem-se com quatro aspectos fundamentais: auxiliam os pais no momento em que escolhem a escola secundária para os seus filhos; facultam informação aos estabelecimentos de ensino que lhes permitem melhorar o processo ensino-aprendizagem; promovem a prestação de contas; possibilitam a regulação e controlo das escolas por parte das famílias.

Neste capítulo mencionaremos os indicadores de desempenho que figuram nas listas de ordenação das escolas dos dois países, disponibilizados pelas respectivas autoridades educativas, assim como aqueles seleccionados pelos meios de comunicação social, nomeadamente o *Público* e *The Guardian*, com vista à ordenação das escolas secundárias.

A divulgação destas listas de seriação dos estabelecimentos de ensino não tem uma longa tradição no nosso país, daí que consideremos da maior relevância ter em linha de conta a experiência inglesa neste domínio que ultrapassa já uma década. Aí o assunto em questão tem sido objecto de estudo por parte da comunidade científica, o que poderá oferecer-nos informações valiosas sobre o seu impacto nas práticas escolares, bem como acerca da existência de limitações metodológicas na forma como são construídas que poderão questionar a legitimidade das informações reveladas.

Finalmente, através de artigos publicados na imprensa procedemos a uma análise das reacções dos principais actores políticos e sociais dos dois países, pois como afirma Sá (2003:369) “a comunicação social, nas suas diferentes modalidades, constitui hoje também um importante agente de institucionalização, produzindo e difundindo factos, silenciando outros, propondo guiões de leitura da *realidade* sócio-política, económica e cultural, apontando a “parte do corpo” que devemos olhar e, não menos importante, seleccionando as vozes dignas de serem ouvidas de acordo com os superiores (e insondáveis) “critérios jornalísticos”.

1. Rankings das escolas secundárias

Por “*rankings*” ou “*league tables*”, de acordo com a definição apresentada pelo Analytic Quality Glossary (Harvey:2004), entende-se uma técnica estabelecida para divulgar uma lista ordenada de organizações em termos do seu desempenho. O seu objectivo é fornecer informação aos consumidores e decisores políticos sobre as diferenças mensuráveis na qualidade do serviço prestado por entidades semelhantes.

Embora suscitem controvérsia, principalmente no que diz respeito aos aspectos metodológicos, são bastante populares e encarados como um instrumento útil para a divulgação de informação, ao mesmo tempo que são considerados como um incentivo adicional para que as organizações melhorem a sua qualidade.

As tabelas/listas que distribuem as escolas são elaboradas tendo como base dados em bruto, isto é, a percentagem de alunos que obtêm classificação positiva/passam nos exames num determinado nível escolar. Em Portugal os *rankings* são feitos a partir dos resultados das classificações dos alunos no exames do décimo segundo ano, enquanto que na Inglaterra são utilizados as classificações atribuídas aos alunos nos exames destinados à obtenção do *General Certificate of Secondary Education* (GCSE).

Os *rankings*, *league tables* ou *school performance tables* são normalmente publicados pela imprensa e/ou na Internet. Este processo tem início com a recolha de dados e, a partir daí, são seleccionados os tipos e quantidade de variáveis. Posteriormente os indicadores são medidos a partir das variáveis seleccionadas. Finalmente são feitos os cálculos e as comparações de forma a que as instituições sejam distribuídas por listas ordenadas. Os resultados podem variar, dependendo do número e tipos de indicadores utilizados.

De facto, trata-se de um processo de recolha e tratamento de dados que não é objectivo já que “uma média não é um dado neutro, mas um indicador construído que sintetiza uma tendência central, resultado de operações (sempre discutíveis) de escolha. Faz parte das regras do jogo (científico) discutir a adequação dos instrumentos de medida àquilo que se quer medir, às características dos contextos em que se vão aplicar. A construção de *rankings* assenta implicitamente em pressupostos de partida, e nele espelham-se não só dimensões da escola – objecto – avaliado como pontos de vista dos autores-sujeitos-avaliadores” (Silva, 2004).

2. Rankings das escolas secundárias em Portugal

2.1. O aparecimento dos *rankings*

A publicação da lista ordenada das escolas secundárias, com base nos resultados dos exames nacionais do 12º ano, tem lugar pela primeira vez em Portugal em 27 de Agosto de 2001, tendo o Ministério da Educação fornecido os dados. É então Ministro da Educação do governo socialista Júlio Pedrosa. Os dados são divulgados após várias recusas¹ por parte do Ministério e para tal em muito contribui a pressão exercida pelo *Público* e pelo *Diário de Notícias* que se empenharam em trazer a lume estas informações.

Após requerimentos apresentados pelos dois jornais, a Comissão de Acesso aos Dados da Administração “obrigou a tutela a divulgar os resultados da avaliação interna e externa dos alunos do 12º ano” (*Público*, 27 Setembro de 2003), tendo os dados sido disponibilizados em bruto, por escola e por disciplina, acompanhados de uma carta do ministério onde é referido que “os exames são parte integrante do processo global de avaliação dos alunos do ensino secundário” e sublinhado que “não é intenção deste Ministério promover a elaboração de qualquer *ranking* oficial de escolas com base nos resultados de avaliações nem favorecer, por sua iniciativa, outros procedimentos que visem aquele objectivo”. Aí se faz o alerta para os riscos existentes na “publicitação simples e não contextualizada dos dados extraídos, nomeadamente se o seu tratamento não incluir outras variáveis determinantes da qualidade da aprendizagem escolar e do desempenho das escolas onde as provas são realizadas” (*Público*, 27 de Agosto de 2001).

A imprensa, utilizando esses dados e critérios diferentes, ordena os estabelecimentos de ensino dos “melhores” para os “piores”, ocupando as escolas posições diversas com base nas mesmas informações disponibilizadas.

Quando David Justino² ocupa o cargo de Ministro da Educação do governo social democrata encomenda um estudo à Universidade Nova de Lisboa, coordenado por Sérgio

¹ Numa intervenção na Assembleia da República o Primeiro Ministro António Guterres, em resposta a críticas dirigidas ao facto de o Ministério da Educação resistir à publicação dos resultados dos exames realizados pelos alunos no 12º ano, refere: “em matéria de avaliação das escolas, o que quero dizer-lhe é o seguinte: para nós, não está em causa a disponibilidade da informação, mas uma questão que tem sido profundamente discutida em toda a Europa é a de saber se deve ou não ser publicado o chamado *ranking* das escolas. Pois bem, dou-vos um exemplo que está sempre na vossa boca, o da Irlanda. A Irlanda publicava o *ranking* das escolas e acabou de decidir deixar de o fazer por entender que essa era a política mais correcta em matéria de educação” (citado por Sá, 2003:359).

² Enquanto deputado David Justino sempre se mostrou favorável à divulgação dos resultados da avaliação dos alunos. Defendeu um projecto lei que “obriga à divulgação, por escola e por disciplina, dos resultados dos exames do 12º ano, bem como de outra informação complementar que possibilite o conhecimento geral

Grácio, destinado à elaboração de um *ranking* das escolas secundárias, tendo sido os resultados divulgados em Outubro de 2002. O estudo levanta muita contestação por parte da comunidade científica, pais, professores, escolas e partidos políticos. Assim, o referido Ministro retoma a divulgação apenas dos dados em bruto no ano seguinte. Porém, no site do Ministério encontram-se algumas informações que ajudam a caracterizar cada uma das escolas, como por exemplo, a média de alunos por turma, o número de professores, as taxas de transição ou o índice de custo por aluno.

Em Setembro de 2003 e Outubro de 2004 surgem novos *rankings* de escolas elaborados pelos diferentes órgãos de comunicação social, tendo como base as médias obtidas pelos alunos internos nos exames nacionais do 12º ano, mas como os critérios utilizados por cada um deles é diferente, resulta daí também uma ordenação diversa.

2.2. A lista de ordenação das escolas secundárias da Universidade Nova de Lisboa

Em 2002, surge uma proposta de ordenação das escolas secundárias, em resultado de um estudo encomendado pelo Ministério da Educação e realizado por um grupo de trabalho da Universidade Nova de Lisboa/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. São apontadas fragilidades a este tipo de estudo tais como o facto de o mesmo não incluir as taxas de reprovação dos alunos, comparar escolas de diferentes tamanhos privadas e públicas ou ter em conta as características socio-económicas ao nível do concelho.

A lista de seriação das escolas secundárias, públicas e privadas, inclui os 619 estabelecimentos de ensino do país onde se realizaram exames nacionais na primeira fase, independentemente do número de alunos aí matriculados.

Dos cerca de 60 exames nacionais são seleccionados nove, que dão origem a uma seriação por disciplina, tendo em conta os seguintes critérios: distribuição do número de matriculados e a necessidade de contemplar a diversidade do currículo e as disciplinas “científicas e literárias” (*Público*, 7 de Outubro de 2002). São utilizados os resultados obtidos pelos alunos nas seguintes disciplinas: Português A (138), Sociologia (144), Matemática (435), Química (142), Inglês (350), Desenho e Geometria Descritiva A (108 e 408), Biologia (102), História (123) e Filosofia (114). Para ordenar as escolas de acordo

sobre o sucesso e insucesso escolares no ensino secundário”(Projecto de Lei nº 422/VIII in Justino, 2005:79). Este projecto foi rejeitado com os votos contra do PS, do PCP, de Os Verdes e do BE, tendo votado a favor o PSD e o CDS-PP (Sá, 2003:365).

com a sua média, são tidos em conta os resultados de todas as disciplinas em que são realizados exames em cada estabelecimento de ensino. Desta lista consta a média da classificação interna e a diferença existente entre esta e a média da classificação do exame.

As escolas são ordenadas de acordo com a diferença entre a média de exame e a classificação esperada – da diferença mais favorável, quando superam o valor esperado, para a mais desfavorável, no caso em que ficam abaixo do valor esperado.

A classificação esperada é o resultado da ponderação de diversas variáveis: as classificações dos exames efectivamente obtidas em cada escola e as variáveis relativas ao meio sócio-cultural dos alunos. Estas são calculadas a partir de dados do INE para cada concelho, tendo em conta o poder de compra, o número médio de escolaridade da população e a taxa de não escolarização no 12º ano na população dos 17/18 anos (*Público*, 7 de Outubro de 2002).

O coordenador do estudo, Sérgio Grácio, tem consciência da existência de várias limitações, tais como “o método seguido não repercute a variedade social existente no mesmo concelho. Esta é uma das limitações mais importantes desta seriação”. Porém outras são enunciadas: não foi feita qualquer distinção entre alunos internos e externos, fazendo parte destes últimos aqueles que desistiram a meio do ano lectivo e que se autopropõem a exame, bem como os que estão a fazer melhoria de nota para concurso ao ensino superior. Estes em muitos casos nada têm a ver com o trabalho desenvolvido nas escolas. Representam cerca de um quinto do total nacional dos examinados e, geralmente, obtêm médias mais baixas. O número de alunos por disciplina é apontado como outra limitação: as escolas são ordenadas a partir dos resultados nos exames independentemente do número de estudantes que prestaram provas, sem fazer qualquer ponderação, pelo que não é raro encontrar casos onde um estabelecimento de ensino está nos primeiros lugares devido à nota obtida por um único aluno. Sérgio Grácio sublinha “ninguém conhece as escolas melhor do que os professores e os pais dos alunos que as frequentam, pelo que este *ranking* é um instrumento de trabalho que deve ser lido à luz da realidade de cada escola. Muitas das coisas que interferem no desempenho académico não estão aqui reflectidas, nem podiam estar. São as motivações, as características da família, os professores...” (*Público*, 7 de Outubro de 2002).

Na perspectiva de Azevedo (2002) este *ranking* representa “um passo em frente” relativamente àquele elaborado no ano anterior baseado “apenas nas notas de exame

obtidas em cada uma das escolas”. Porém, alerta para o facto de não ser “o *ranking* ideal”, pois não “transmite com clareza o efeito escola.” Refere que “o efeito concelho” introduzido apresenta muitos limites. Chama a atenção para a necessidade de ter em consideração os seguintes factores: a origem sócio-económica dos alunos; a “selectividade que cada um dos estabelecimentos”; “a distinção entre os estabelecimentos de ensino que no 12º ano oferecem só cursos gerais dos que têm também ou apenas cursos tecnológicos”. Assim, “para construir este tipo de *rankings* é preciso saber o que se passa dentro das escolas e não olhar apenas para o *output* final (...) o ideal era que fosse possível analisar o valor acrescentado de cada estabelecimento de ensino”, pois “com este tipo de *ranking* estamos a premiar quem à partida já está premiado, porque já recebe os melhores alunos”.

Pimenta & Correia (2004:98) procedem “à crítica interna da metodologia e dos procedimentos seguidos na hierarquização das escolas do ensino secundário” chegando às seguintes conclusões: “os autores do estudo de seriação manifestam algumas preocupações interessantes e válidas do ponto de vista teórico; a ausência de estudos suficientemente consolidados de pesquisa de um modelo explicativo das classificações dos alunos e das médias das escolas, num cruzamento de análises diacrónicas e sincrónicas, assim como a superficialidade das boas intenções (...) fazem com que não existissem condições para qualquer tentativa de hierarquização no contexto das metodologias pretendidas; esta conclusão é tanto mais forte quanto se conhece a carga simbólica e emotiva que uma tal hierarquização provoca, desvanecendo-se os pressupostos racionais que eventualmente lhe serviram de base; não existe um modelo explicativo que suportasse a seriação feita; existem erros matemáticos que afectam o resultado; o tratamento estatístico e econométrico é excessivamente simplista – insuficiente fundamentação teórica, insuficiente tratamento, insuficiente estudo dos resultados, insuficientes análise das variáveis e dos indicadores; chegaram a uma seriação mas podiam ter chegado a outras seriações bastante diferentes percorrendo caminhos similares”.

Ferrão³ (2003:6) considera que o modelo de regressão linear clássica utilizado pelos investigadores não é o mais adequado, “isto é, o fenómeno modelado foi a média do desempenho dos alunos em cada escola em vez de ser o desempenho escolar de cada um dos alunos. Além disso, como controle da situação sócio-económica da população discente foram usadas médias agregadas por concelho do poder de compra e taxas de escolarização,

³ Ferrão (2003) aponta o modelo de regressão multinível como o mais adequado para medir o efeito escola nos resultados dos alunos.

ao invés de ter sido usado um aferidor da situação sócio-económica de cada aluno. Desde logo percebemos que fica perdida a oportunidade para estudar o efeito do grupo no indivíduo, pois ao agregar os dados do nível do aluno para o nível da escola perde-se toda a variabilidade intra-escolar e, com tal perda, também se deixa escapar a oportunidade de estudar o que realmente interessa – os factores intra-escolares que explicam a diversidade dos resultados”. A autora defende a utilização do “valor acrescentado” para comparar escolas.

Na óptica de David Justino⁴, aceitando que o estudo possui algumas limitações, “este *ranking* foi uma primeira aproximação, um primeiro exercício e, como tal, vale o que vale”. Uma das principais virtudes destas listas de seriação é o facto de revelarem “escolas que apresentam resultados muito bons, alguns deles até inesperados, da mesma forma que aparecem nos piores lugares escolas que tinham todas as condições para ter bons desempenhos”. Assim, sublinha que uma das principais lições a retirar deste estudo é precisamente que “os resultados muitas vezes dependem mais de factores de liderança das escolas, da qualidade dos professores, das dinâmicas e projectos que as escolas têm, do que dos contextos sociais e regionais em que estão inseridos”.

2.3. Os *rankings* na comunicação social

Procederemos à análise da forma como são elaborados os *rankings* das escolas secundárias na imprensa recorrendo ao Público. Trata-se de um jornal de grande tiragem que se posicionou a favor da publicação dos resultados obtidos pelos alunos nos exames nacionais do 12º ano e muita tinta fez correr sobre o assunto em questão.

Constatamos a satisfação do seu director, José Manuel Fernandes (2001), quando anuncia a publicação das listas de ordenação como sendo “uma daquelas notícias que gostamos de dar – até porque nos debatemos por ela anos a fio”, logo acrescentando “os dados para permitir a avaliação das escolas estão agora acessíveis a todos – o que representa, num país habituado ao secretismo, às capelinhas e aos compadrios, um salto civilizacional”. Salienta, ainda, que é um direito dos cidadãos ter acesso a essa informação e a sua “divulgação ajuda o sistema educativo a melhorar”.

⁴ FERNANDES, José Manuel & LEIRIA, Isabel (2002). “O *ranking* revela uma cartografia interessantíssima do país”. *Público* (6-10-02).

O jornalista António Barreto (2001), por seu turno, considera que ela “representa uma vitória de todos (pessoas, jornais, instituições) quantos têm vindo, há anos, a defender a necessidade da sua divulgação. E uma derrota dos que persistem nas políticas de secretismo e de recusa de avaliação, por parte da sociedade, do desempenho dos serviços públicos”.

A partir dos dados em bruto fornecidos pelo ME, em colaboração com a Universidade Católica Portuguesa, este jornal ordena as escolas secundárias, públicas e privadas.

O primeiro *ranking* divulgado pelo Público é feito tendo em conta os resultados obtidos nos exames nacionais do 12º ano, da primeira e da segunda chamadas. As escolas são ordenadas de acordo com a média dos alunos internos nas oito disciplinas “mais importantes e concorridas,” surgindo, então, uma lista referente às 100 escolas com melhores médias.

Na seriação das escolas por disciplina pode-se encontrar a informação que passo a citar:

- a posição da escola no *ranking*;
- o número de alunos que realizou o exame;
- a média de classificação do exame;
- a média de classificação esperada;
- a diferença entre a média da classificação de exame e da classificação esperada (interna).

Santiago, Correia, Tavares & Pimenta (2004:37) apontam várias fragilidades a esta primeira divulgação, nomeadamente “não foram definidos objectivos técnicos ou educativos para a publicitação, as finalidades são questionáveis (...) e não foi visível qualquer metodologia apoiada em critérios de cientificidade”.

Em 2003 e 2004 os estabelecimentos de ensino são ordenados, de forma descendente, do que teve maior média global para o que teve pior, tendo em conta os resultados obtidos pelos alunos internos nos exames da primeira fase nas oito disciplinas com o maior número de alunos inscritos. A informação que se pode retirar das listas é a seguinte:

- a posição da escola no *ranking*;
- as médias de cada disciplina;
- o número de alunos que realizou os exames;

- a diferença entre a média das classificações interna e da classificação dos exames;
- as notas máximas e mínimas obtidas pelos alunos em cada disciplina (introduzido em 2003);
- o desvio padrão.

A lista ordenada das 100 escolas com melhores médias é mantida e apresentada de forma a possibilitar uma análise comparativa e identificar qual a escola que entra, sai ou muda de posição no “top”.

Na opinião de Santiago, Correia, Tavares & Pimenta (2004:42) “os processos de selecção de dados para o estabelecimento do *ranking* de 2003 repetem, em geral, os mesmos erros metodológicos dos anteriores” a nível de selecção das disciplinas, cálculo da média para as escolas, informação estatística a retirar das listas. Julgamos que esta crítica se pode estender às listas de seriação do ano seguinte, pois como o próprio jornal informa, “em 2001, 2003 e 2004, o Público elaborou os *rankings* sempre com base nos mesmos critérios” (*Público*, 2 de Outubro de 2004).

2.4. *Rankings* das escolas secundárias: o confronto de ideias

A publicação dos resultados dos exames nacionais do 12º ano e a consequente elaboração de *rankings* suscita um debate em que os vários participantes confrontam posições e recorrem a variados argumentos revelando os seus pontos fortes e fracos.

A informação relativa às prestações dos alunos nos exames a nível nacional é apresentada como um direito dos cidadãos que “confere maior transparência ao processo de escolha das escolas⁵ e atenua a real desigualdade social no acesso à informação” (Justino, 2005:10). Na verdade, “o sistema educativo precisa de mais informação pública, e não menos” para que seja possível “mais regulação *posteriori*, seja pelo próprio Estado (por exemplo na organização de exames e avaliações nacionais) seja pela sociedade em geral” (Queiró, 2002). Assim, também é uma forma de regulação e controlo das escolas pelas famílias.

⁵ David Justino chama a atenção para a possibilidade de escolha entre as escolas públicas com ensino secundário pois “deram-se passos decisivos, a partir de 2003, de forma a propiciar essa maior liberdade de escolha,” mas não deixa de referir que esta depende de condicionantes: preferência dada aos alunos que vivem na zona de influência do estabelecimento de ensino, capacidade de acolhimento da escola, estabelecimento do número de turmas por escola em sede de planeamento da rede de oferta (2005:11). No capítulo III foi abordada esta questão.

Quanto à construção de *rankings*, atendendo a que é “impossível impedir a sua [dados em bruto] organização e apresentação de qualquer forma”, devem ser acompanhados de informações quanto aos critérios utilizados e de outras adicionais tais como “as políticas de acesso eventualmente praticadas pela escola, a dimensão das escolas e áreas disciplinares por elas cobertas, o número de matrículas anuladas em cada escola, com a concomitante mudança de escola ou apresentação aos exames em regime externo” (ibid, ibidem).

Os resultados dos exames quando confrontados com outros indicadores permitem proceder a uma “avaliação mais justa do desempenho das escolas”. Este exercício é feito relativamente a um conjunto de 384 escolas públicas, com o objectivo de identificar algumas condicionantes dos resultados dos seus alunos nos exames, podendo-se concluir que a dimensão das turmas, a relação docente/alunos e o custo por aluno não são factores determinantes para as classificações nos exames. Assim, estudos como este são possíveis apenas quando há “conhecimento público quer dos resultados dos exames, quer dos indicadores publicados no Roteiro das Escolas do Ensino Secundário” (Justino, 2005:68).

A informação contida nas listas permite detectar situações em que as classificações de exame são muito inferiores às classificações internas, “uma situação de desregulação que importa conter”, até pela “ simples publicação dos resultados”, pois cria uma situação de injustiça para os alunos que pretendem prosseguir estudos no ensino superior (ibid, ibidem, p:48).

Por outro lado, a elaboração de um *ranking* baseado nas notas de exame “permite conhecer apenas os “produtos” do sistema educativo sem considerar os vectores de entrada e outras variáveis que influem no funcionamento de uma escola e no processo de ensino-aprendizagem”. Assim, a informação que oferecem é escassa e “pode distorcer até a realidade, ao levar à comparação instituições cujas realidades educativas são totalmente diferentes”. Acrescente-se que “a avaliação não se poderá resumir a um processo administrativo que apenas valorize a medição estatística dos resultados cognitivos dos alunos – porque isso seria redutor em função das finalidades definidas na Lei de Bases do Sistema Educativo, que vão muito para além da instrução” (FENPROF, s/d).

As listas de ordenação das escolas secundárias são um “ponto de partida” para a formação de uma “cultura de avaliação” nas escolas se a informação for utilizada para “detectar pontos fortes e fracos, dinâmicas de progresso e a identificação de boas práticas”.

A partir dos resultados dos *rankings* as escolas podem encetar “processos de auto-avaliação” que lhes permitem conhecer os problemas e determinar estratégias com vista à sua superação (Justino, 2005:45). Trata-se de um método que permite melhorar o desempenho das escolas.

Numa ordenação de estabelecimentos de ensino há sempre “vencedores e perdedores” (Goldstein & Myers, 1996) e “não se promove a melhoria das piores escolas expondo publicamente o seu alegado insucesso” (Mendonça, s/d). Para além disso, introduzem efeitos perversos no sistema de ensino criando um clima pouco saudável de competição entre escolas; por terem que melhorar o seu posicionamento no *ranking* os professores concentram o seu trabalho na vertente da instrução em detrimento da educação/formação e recusam receber alunos com necessidades educativas especiais ou com resultados que lhes possam baixar as médias; as escolas passam a escolher os seus alunos e muitas famílias não têm possibilidade efectiva de escolha; os estabelecimentos de ensino seleccionam os alunos e aquelas com piores resultados são alvo de discriminação, com a consequente desmoralização de alunos, pais e professores; estabelecimento de diversas categorias de escolas, “a constituição de elites e a estigmatização dos menos bem sucedidos”. Assim, “o *ranking* com tudo o que lhe está associado constitui um forte impedimento da promoção da igualdade de oportunidades, representando um forte retrocesso no caminho da democratização da escola” (idem).

Os *rankings* são apresentados como um instrumento de avaliação dos estabelecimentos de ensino, mas não é possível avaliar as escolas apenas com os resultados dos alunos nos exames. Estes “não testam verdadeiramente as aprendizagens, os exames tendem a valorizar a memorização e práticas rotineiras, um exame pretende avaliar os conhecimentos e as competências de um jovem em apenas duas ou três horas de grande ansiedade”, porém “esta argumentação é insuficiente para retirar valor aos exames.” De facto, são “uma necessidade nacional – é preciso medir de alguma forma objectiva, a qualidade do trabalho realizado pelos estudantes, pelos professores, pelas escolas” (Queiró, 2002). Os exames enquanto forma de avaliação externa são “um instrumento de avaliação externa que complementa os diferentes instrumentos de avaliação na sala de aula. Os exames servem para avaliar, aferir e orientar. Os seus resultados não revelam a totalidade do complexo processo de ensino e aprendizagem, indicam apenas problemas, lacunas,

sucessos ou dificuldades que a análise conjunta com outras variáveis ajudará a compreender melhor” (Justino, 2005:16).

Numa outra linha de pensamento os exames são encarados como “um teste de papel e lápis que nada avalia”, “um mero instrumento de discriminação, de selecção arbitrária, até mesmo de exclusão escolar e social” (Pacheco, 2004).

A publicitação dos resultados obtidos pelos alunos nos exames do 12º ano, e subsequente elaboração do *ranking* das escolas secundárias, possibilita a prestação de contas das escolas pela forma como é gasto o erário público pois “a opção por padrões de rendimento escolar de nível elevado tem custos. Representa investimentos diversificados em pessoal docente, em instalações e equipamentos e obriga à determinação de metas”. Logo, a divulgação dos resultados dos exames “é a contrapartida mínima que a administração educativa pode dar a cada um dos contribuintes” (Projecto de Lei nº 422/VIII). Trata-se de “um direito indiscutível da sociedade que paga o sistema” (Valente & Fiolhais, 2001).

Os resultados escolares e a sua análise cuidada são muito importantes para a compreensão da qualidade do sistema educativo, mas não através da publicação de “*rankings* sumários”, uma vez que “os efeitos sobre a imagem e o projecto das escolas que ficassem colocadas nas piores posições (...) assim oficialmente estigmatizadas, seriam devastadores e muito dificilmente superáveis”. Como os alunos se matriculam obrigatoriamente nas escolas públicas da sua área de residência “as expectativas criadas junto das famílias perante as escolas melhor classificadas não poderiam ser integralmente satisfeitas”. Note-se, ainda, que este tipo de *ranking* não pondera “as características sociais dos alunos ou dos meios ambientes que permitissem relativizar a informação e sondar o valor acrescentado pela escola” (Silva, 2002:200,201). Por outro lado, mesmo sem a publicação dos *rankings* existem escolas estigmatizadas e privilegiadas, resultado de “uma percepção social da qualidade da oferta” (Justino, 2005:9).

Os *rankings* fazem uma análise simplificada da situação educativa portuguesa de escolas não permitindo conhecer: o coeficiente intelectual dos alunos; o percurso académico anterior; o tempo de apoio que lhes é dispensado na família ou em explicações a cargo de professores particulares; as características sócio-culturais dos alunos que realizam os exames e dos outros alunos que frequentam determinado estabelecimento de ensino; o grau de selectividade da escola na admissão dos seus alunos; manipulação por

parte do estabelecimento de ensino dos alunos que vão ou não a exame para não prejudicar a imagem da escola e sua posição no *ranking*; as características do clima do estabelecimento de ensino; a qualidade global de educação da escola (sua formação pessoal e social, sabem trabalhar em equipa, sabem aprender a aprender); os diferentes meios onde se situam as escolas; número de alunos da escola que realizam o exame (efeitos estatísticos); existência de cursos tecnológicos (orientação destes alunos para o mercado de trabalho); qualidade de funcionamento do órgão de gestão e da organização científica e pedagógica das escolas; a mobilidade do corpo docente (Costa, Neto-Mendes & Ventura, 2003).

Num estudo exploratório subordinado a este tema, realizado por Costa, Neto-Mendes & Ventura (idem) em quatro escolas de um concelho da região litoral centro do país, os autores pretendem investigar em que medida a classificação dos alunos nos exames nacionais do 12º ano são também o resultado das características dos alunos – a origem sócio-cultural, o percurso académico, as explicações, as características da turma, as expectativas relativamente ao prosseguimento dos estudos, entre outras - centrando-se na análise das habilitações académicas dos pais e nas explicações frequentadas pelos alunos, indicadores que não se relacionam com o que se passa no interior das escolas.

Depois de efectuado o estudo empírico, os investigadores chegam às seguintes conclusões: “manifesta-se uma relação entre a percentagem de pais com diploma do ensino superior e a posição das escolas no *ranking* nacional⁶”; “verifica-se que é elevadíssima a percentagem de alunos do 12º ano com explicações”, constatando-se que nas escolas onde mais alunos recorrem a elas “os pais detêm cumulativamente o nível académico mais elevado”; “verifica-se uma relação entre a frequência de explicações⁷ por parte dos alunos e o posicionamento das respectivas escolas no *ranking* nacional.”

Deste modo, a publicação dos resultados dos exames “vem apenas revelar, de forma mais acentuada, as diferenças sociais e económicas dos meios em que as escolas estão

⁶ Na escola que ocupa a quarta posição no *ranking* de 2002, segundo a lista de ordenação apresentada pelo *Diário de Notícias*, 43 por cento dos pais são diplomados e 73 por cento dos alunos frequentam explicações. Quanto ao estabelecimento de ensino classificado em 506º lugar a percentagem de pais com diploma superior é de 19,2 por cento e apenas 48,4 por cento dos discentes têm explicações (Costa, Neto-Mendes & Ventura, 2003).

⁷ De acordo com este estudo “no ano lectivo de 2001/02, um em cada dez alunos de uma das escolas inquiridas gastava mais de 210 euros por mês em explicações e 60 por cento tinha mais de quatro horas de apoio semanal. No total dos alunos avaliados, mais de metade admitia pagar aos explicadores 70 ou mais euros” (SILVA, Elsa Costa (2004). “Explicações justificam boas posições no *ranking* das escolas.” *Diário de Notícias* (20-10-04).

inseridas e dos estudantes que as frequentam (...), parecendo inequívoco que há correlação elevada entre os meios sociais e económicos dos estudantes e os seus resultados escolares”. Porém, “esta observação é insuficiente para que se escondam os resultados nas gavetas ministeriais”, pois quando se constata, em certa região, um pior aproveitamento escolar dos jovens atribuível a condições de fragilidade económica, com muito mais razão o Estado poderá desencadear medidas tendentes à correcção desses factores. Isso será dificultado se se continuar a querer esconder os resultados escolares, contribuindo para a perpetuação de tais situações” (Queiró, 2002).

2.5. As diferentes posições expressas na imprensa

A publicação da lista ordenada das escolas secundárias suscitou imediatamente reacções diferentes por parte dos actores políticos, professores, sindicatos, associações de pais, jornalistas e comunidade científica.

A divulgação das classificações dos exames de 12º ano, e consequente elaboração dos *rankings* das escolas secundárias, é apresentada como um direito dos cidadãos à informação sobre a forma como é utilizado o dinheiro público, contribuindo a comparação daí resultante para a melhoria do desempenho dos estabelecimentos de ensino.

Esta é a perspectiva de José Manuel Fernandes, director do *Público*, quando declara “o *Público* bateu-se, anos a fio, pela divulgação dos resultados comparados dos exames do 12º ano escola a escola. Fizemo-lo porque entendemos que os cidadãos têm direito a essa informação e fizemo-lo porque entendemos que essa informação, amplamente disponível, ajuda o sistema educativo a evoluir e a tornar-se mais exigente” (*Público*, 7 de Outubro de 2002).

David Justino, ex-ministro da educação, critica o facto de o Ministério da Educação não divulgar nem elaborar listas de ordenação das escolas secundárias “mesmo que violando um direito elementar dos cidadãos: o direito à informação, na sua plenitude.” No que diz respeito à competição, como incentivo à qualidade do processo ensino-aprendizagem, afirma que a mesma “é um caminho incontornável” já que “competimos na economia, competimos nas nossas carreiras profissionais, competimos na política, no dia-a-dia da nossa vida social. Porque não podemos competir no ensino, na busca de melhores

práticas, na promoção dos melhores desempenhos, no atingir de melhores resultados?” (*Público*, 26 de Abril de 2001).

Couto dos Santos, ex-ministro da educação, é de opinião que um *ranking* elaborado pelo Ministério da Educação iria estimular a competição entre as escolas, o que se “traduziria em alunos mais aplicados, professores de maior qualidade”. Porém, acrescenta que “elaborar *rankings* apenas com base nas notas de exame não traduz o que efectivamente se passa nas escolas” (*Diário de Notícias*, 2 de Outubro de 2004).

Já Joaquim Azevedo, ex-secretário de estado da educação, sublinha que “de nada adianta divulgar dados isolados que apenas conduzem a visões simplistas de problemas complexos” e considera que “a mera divulgação de resultados de desempenho de instituições educativas não as melhora por magia”. Contudo, o direito à informação tem que ser respeitado pois “o Ministério da Educação, ao fechar-se sobre si próprio, escondendo os *rankings* e os dados mais ou menos elaborados que possui, não cumpre a sua função social de informar os cidadãos, que (...) pagam integralmente o funcionamento do sistema” (*Público*, 20 de Janeiro de 2001).

Vítor Sarmento, presidente da Confederação Nacional das Associações de Pais (Confap), embora considere que a competição entre estabelecimentos de ensino pode trazer benefícios quando refere “alguma competição entre escolas é saudável” manifesta-se contra o *ranking* pois “tal como ele é feito nada traz de positivo. A maioria dos pais tem dificuldade em entender a utilidade deste *ranking*” (*Público*, 7 de Outubro de 2002).

Vital Moreira, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, chama a atenção para o facto de a comparação entre escolas ser possível apenas “em igualdade de circunstâncias, desde a composição do corpo discente à percentagem de alunos submetidos a exame nas disciplinas mais problemáticas”, salientando que “tudo o resto sendo igual, os resultados de uma escola dependem essencialmente da qualidade dos alunos e o seu desempenho varia substancialmente conforme as suas origens sócio-económicas e o seu percurso escolar” (*Público*, 5 de Outubro de 2004).

As listas de ordenação dos estabelecimentos de ensino oferecem-lhes informações que estimulam a reflexão sobre o trabalho desenvolvido e melhoram o processo de ensino-aprendizagem.

José Manuel Mendes acredita que os *rankings* escolares “são hoje um instrumento de trabalho nas escolas e de informação dos pais. Quando são encarados como um estímulo à

excelência, ajudam a melhorar o ensino e as aprendizagens”. O referido jornalista acrescenta que a sua divulgação ajuda os professores, os alunos e os pais a perceberem os aspectos positivos e negativos das suas escolas (*Público*, 27 de Setembro de 2003).

Rui Trindade, da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação do Porto, defende que a elaboração de listas ordenadas “não tem qualquer tipo de valor para a melhoria e transformação das escolas”, realçando a existência de escolas com “projectos educativos de qualidade e que, no entanto, não figuram no topo dos *rankings*” (*Jornal de Notícias*, 2 de Outubro de 2004).

Carlos Ramos, presidente do conselho executivo da Escola Secundária de Castro Verde, afirma que é “útil a publicação dos exames, para levar as escolas a rever os seus projectos educativos” (*Visão*, 10 de Outubro de 2002).

Pelo contrário, como salienta David Justino, “a ocultação dos resultados nivela pelo silêncio, favorecendo os que pouco trabalham e os incompetentes, desvalorizando e desmotivando os que se empenham, os que fazem do seu profissionalismo um motivo de orgulho e de sentido de responsabilidade e serviço público” (*Público*, 26 de Abril de 2001).

Com base nos dados divulgados pelos *rankings* todas as famílias podem identificar as escolas secundárias com sucesso ou insucesso, o que lhes possibilita tomar decisões informadas sobre a qualidade dos estabelecimentos de ensino e as auxilia na sua tarefa de escolha da escola mais indicada para os seus filhos. É assim disponibilizada a mesma informação a todos, permitindo maior transparência no processo, o que contribui para a igualdade de oportunidades.

Esta é a perspectiva de David Justino quando afirma que as “boas escolas (...) merecem ser distinguidas, merecem o reconhecimento do mérito do seu esforço e competência. Merecem ser noticiadas pela comunicação social e desejadas pelos alunos e encarregados de educação” (*Público*, 26 de Abril de 2001).

Numa posição oposta, Maria do Carmo Clímaco, ex-inspectora-geral da Educação, é de opinião que “defender em Portugal os *rankings* é uma falácia, serviria apenas para satisfazer uma curiosidade mórbida. Se a justificação para a existência de *rankings* é a informação aos pais, esses, na sua larga maioria não têm condições de escolha e os que têm já a fazem” (*Público*, 14 de Março de 2001).

Alberto Amaral, ex-reitor da Universidade do Porto, lembra que “quem escolhe continuam a ser as pessoas de elevado nível cultural” (*Visão*, 21 de Outubro de 2004),

considerando que as “movimentações a favor da publicitação dos *rankings* das escolas e do aumento da escolha parental dos estabelecimentos de ensino se inserem no objectivo de retoma de uma vantagem competitiva por parte das classes mais favorecidas”.

O mesmo autor refere que “todos os estudos feitos sobre sistemas de ensino que promoveram a escolha parental baseada nos *rankings* de escolas mostram que essa política se traduziu, essencialmente, na defesa das classes mais favorecidas, uma vez que as outras não têm conhecimentos, cultura ou capacidades (por exemplo devido ao problema dos transportes) para beneficiar plenamente das novas políticas. Ou seja, em vez de se utilizar a escola para promover a igualdade social e esbater as desigualdades educativas de origem social, a escolha parental permitiu reforçar estas desigualdades e perpetuar uma vantagem de classe” (*A Página*, Setembro de 2002).

Também António Neto-Mendes, do Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro, faz alusão aos pais “que têm condições de descodificar a linguagem da escola, tirar partido dessa informação e colocá-la ao serviço dos filhos” e que por esse motivo “a liberdade de escolha e capacidade de decisão e de transformar essa informação em conhecimento continua a beneficiar os pais que já estão numa posição privilegiada” (*A Página*, Setembro de 2006).

A ordenação das escolas secundárias com base nas classificações de exame são questionados por permitirem interpretações simplistas da realidade escolar, uma vez que os factores que possibilitam uma avaliação qualitativa das escolas não são equacionados.

Na perspectiva de Augusto Santos Silva “as notas não são o único nem mais importante indicador de qualidade das escolas. O seu desempenho mede-se em várias dimensões, não basta olhar para as notas, ou então, num outro extremo ideológico, dar por estabelecida a correlação entre resultados escolares e composição social dos alunos e do meio ambiente, como se fora uma fatalidade. Precisamos é de uma apreciação de “valor acrescentado” das escolas, de como trabalham e com que frutos. O que implica ver os resultados dos exames, os abandonos e as transições entre anos, as taxas de conclusão dos cursos, a organização, os projectos, o clima educativo que em cada caso se cria. E com base nesta avaliação multidimensional e integrada, identificar que escolas podem servir de referência às outras, que estratégias nelas resultam e podem ser difundidas” (*Público*, 4 Outubro de 2003).

Também Marçal Grilo, ex-ministro da educação, chama a atenção para a possibilidade de partilha de práticas com vista à melhoria da qualidade das escolas quando defende a publicação da “lista das cem ou 500 escolas que apresentam os melhores resultados (...)” com o objectivo de “perceber quais são as causas do bom desempenho dessas escolas. Só assim será possível que todas as outras beneficiem do efeito de demonstração (*Público*, 31 de Dezembro de 2000).

David Justino pronuncia-se a favor da construção de um *ranking* que agregue “diferentes variáveis de aproximação a partir de um algoritmo adequado”, que integre “para além dos resultados obtidos pelos alunos em provas de aferição ou exames nacionais, outros indicadores sobre a qualidade do ensino ministrado, o nível de abandono escolar ou as taxas de retenção”, podendo “ser ponderado em função das características sócio-económicas dos alunos de cada escola” (*Público*, 26 de Abril de 2001). Assim, defende “uma leitura contextualizada, ou seja, que ao mesmo tempo que se divulga os *rankings* se divulgue também informação sobre a realidade das escolas” (*Visão*, 7 de Novembro de 2002).

A divulgação das listas de ordenação das escolas obriga os estabelecimentos de ensino a adoptarem várias estratégias com vista a maximizarem a sua posição. Assim, como são elaboradas com as classificações dos exames, torna-se imperioso que estas subam.

Vítor Sarmiento, considera que uma das principais consequências que poderá surgir com a publicação da lista seriada de escolas é “levar os professores e alunos a trabalhar em função das notas”, esquecendo outras “dimensões da educação” (*A Página*, Dezembro de 2002).

José Paulo Serralheiro, professor e jornalista, também se manifesta neste sentido ao considerar que os *rankings* de escolas exigem que se reduza a educação à instrução, acrescentando que tem que haver outras aprendizagens e aquisições dos alunos. A grande importância atribuída aos *rankings* leva a que os professores “consagrem todos os seus esforços a treinar alunos para fazer exames nacionais, retirando à escola a carga educativa que lhe é atribuída e que não se reflecte nos resultados dos exames” (*A Página*, Novembro de 2002).

Esta linha de pensamento é igualmente expressa por Manuela Terraseca, investigadora da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do

Porto, ao referir-se aos “*rankings* que hierarquizam as escolas e resultam de uma contabilidade simplista feita em função das classificações obtidas pelos alunos em provas externas”, que originam não só a valorização dos conteúdos disciplinares, que podem ser examinados, mas também a desvalorização das aprendizagens não “passíveis de prestação de provas segundo o figurino (...) do exame externo” (*A Página*, Dezembro de 2002).

João Teixeira Lopes, deputado do Bloco de Esquerda, sublinha que “aprender com sucesso significa bem mais do que tirar boas notas. Implica, por exemplo, a aquisição, por parte dos alunos, de competências sociais, cívicas e de cidadania” (*A Página*, Dezembro de 2003).

João Paulo Serralheiro, por seu turno, considera que no “exame, avaliam-se fragmentos de conhecimento dos alunos e não a actividade global destas escolas. Em certas circunstâncias, podemos mesmo pensar, que ter bons resultados nos exames, pode significar um mau desempenho da escola ou do colégio, que resumiu o seu trabalho, ao treino para exames” (*A Página*, Novembro de 2002).

Alda Macedo, professora e deputada municipal, também critica a avaliação das escolas através da elaboração de listas de ordenação que “tomam como único referencial normativo os resultados dos exames nacionais” o que “reduz todo o trabalho desenvolvido pelos jovens ao longo do ensino secundário à capacidade de resolver uma prova de exame.” Deste modo são excluídas todas as “orientações pedagógicas em matéria de definição de perfil terminal do 12º ano, seja no plano da promoção da valorização pessoal e das relações interpessoais e de sociabilização; seja no plano do desenvolvimento de atitudes e valores, como no plano do desenvolvimento de competências dinâmicas de aprendizagem” (*Público*, 11 de Outubro de 2002).

Ana Bela Silva, jornalista, afirma que para diminuir os riscos de uma má prestação das escolas, estas podem começar a “trabalhar para o *ranking*”, o que se pode tornar num “novo e perverso objectivo pedagógico das escolas”, conseguido através da selecção dos alunos que entram no 10º ano, não oferta de cursos tecnológicos cujos alunos têm piores notas, limitação das disciplinas de opção, exclusão dos alunos com pior aproveitamento, retenção mais elevada no 10º ou 11º ano com vista à selecção dos alunos que frequentam o 12º ano (*Público*, 1 de Novembro de 2004).

A utilização deste último expediente para melhorar a posição na lista de ordenação é focado por Ana Benavente, ex-secretária de estado da educação, quando diz “era

importante que as pessoas entendessem isto: se a escola levar a exame apenas 100 excelentes alunos de um total de 300, ela sobe no *ranking*; mas se levar 280, entre os quais muitos de nível médio, desce” (*Público*, 7 de Outubro de 2002). Joaquim Azevedo alerta de igual modo para a “selectividade de cada um dos estabelecimentos de ensino” afirmando que “é preciso distinguir uma escola que tem 100 alunos no 10º ano e só leva 20 a exame no 12º ano de outra que dos mesmos 100 apresenta 70 ou 80” (*Público*, 7 de Outubro de 2002).

Este argumento é retomado por Paulo Melo, presidente da assembleia da Escola Secundária da Maia, o qual refere que “se (...) apenas se cuidar de melhorar as médias dos seus alunos, recorrendo para isso a uma mais forte selectividade dos que são propostos a exame, ou se se limitarem a justificar os resultados obtidos sem avaliar conscienciosamente o seu trabalho, então a publicação de *rankings* terá contribuído para um retrocesso na educação em Portugal, que se pretende cada vez mais integradora e qualificante” (*A Página*, Novembro de 2002).

Fernando Santos, professor do ensino secundário, considera que “a ideia de seriar as escolas, vai impor de forma inconsciente, um modelo em que a melhor é a que tem capacidade de colocar alunos nas faculdades e, sobretudo, nos cursos socialmente mais relevantes como os da área da saúde e arquitectura. A matriz das escolas incidirá mais na instrução e menos na educação, mais nas competências escolares e menos nas de formação integral dos indivíduos. De uma escola inclusiva, onde é solicitado que assuma papéis de intervenção social muito diversificada, passar-se-á, subliminarmente para uma escola exclusiva, marginalizando do sistema aqueles alunos que “deterioram” a sua imagem” (*A Página*, Novembro de 2002).

Vítor Sarmento chama igualmente a atenção para a “tentação de elitização do ensino” originada pela “possibilidade de dizer que a escola A é melhor do que a escola B” (*Público*, 26 de Abril de 2004).

Joaquim Azevedo alerta para a comparação indiferenciada a nível das escolas onde predominam os cursos gerais com aquelas em que os cursos tecnológicos têm mais peso. Assim, adianta que “seria muito interessante saber se as escolas que aparecem nos 20 primeiros lugares têm cursos tecnológicos, que por norma são frequentados por alunos com patamares mais baixos em termos de desempenho” (*Público*, 7 de Outubro de 2002). É desta realidade que nos dá testemunho Maria Isabel Cristovão, do conselho executivo da

Escola Secundária D. Luís de Castro, que destaca a necessidade de ter em conta “certas variáveis” relacionadas com o tipo de cursos oferecidos, pois “há que distinguir entre os cursos gerais e os cursos tecnológicos. Esta escola, por exemplo, só tem o Curso Tecnológico da Animação Social, pelo que os nossos alunos quando se inscrevem, porque não têm intenção de seguir a via universitária (...) não têm a pressão de tentar construir uma média elevada para o acesso” (*Jornal de Notícias*, 13 de Outubro de 2002).

Um outro “efeito perverso” da divulgação dos resultados dos alunos e consequente necessidade da escola se posicionar nos lugares cimeiros da lista de ordenação é a escolha dos alunos por parte dos estabelecimentos de ensino e não o inverso, sendo deste modo posta em causa a liberdade de escolha da escola pelas famílias.

Manuela Teixeira, da Federação Nacional dos Sindicatos de Educação, realça que “as escolas poderão querer seleccionar os seus alunos, o que contraria o direito constitucional de igualdade de acesso, e em cada escola poderá ser instaurada uma guerra para ver quem fica com as melhores turmas” (*Jornal de Notícias*, 14 de Setembro de 2001).

Manuela Mendonça, do Sindicato dos Professores do Norte, alerta precisamente para esta situação “porque não haja dúvidas que uma “boa” escola que tenha vinte lugares e 200 candidatos irá escolher os alunos que lhe dêem garantias de que no ano seguinte não sai dos primeiros lugares do *ranking*, o que significa que muitas famílias nunca terão possibilidade efectiva de escolha” (*A Página*, Dezembro de 2002). Assiste-se, assim, à exclusão dos mais fracos.

É esta também a perspectiva de Orlanda Tavares, da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, quando diz que “o *ranking* pode levar a uma instrumentalização dos alunos, deixa de haver a percepção do que a escola pode fazer pelos alunos para se verem as coisas na perspectiva do que podem os alunos fazer pelas escolas” (*Público*, 21 de Outubro de 2004).

Quando se ordenam as escolas da “melhor” para a “pior” os alunos e professores das escolas bem classificadas vêem o seu esforço recompensado. Para aquelas que ocupam os lugares do fundo resta a estigmatização social e a desmotivação de quantos aí trabalham e estudam, pois como refere Ana Benavente “o resultado de pôr as escolas como a Liga de Campeões” é que “para haja primeiros tem sempre que haver últimos” (*TSF on-line*, 7 de Outubro de 2002).

Isabel Pires de Lima, deputada do PS, alerta para os seus efeitos “absolutamente desastrosos,” desde um “desequilíbrio brutal entre a oferta e a procura – ninguém quererá ter o filho na escola pior classificada” até à estigmatização dos estabelecimentos de ensino colocados no fundo da tabela, uma vez que ao “trânsito dos alunos seguir-se-ia o trânsito dos professores” (*Público*, 26 de Abril de 2001).

Virgínio Sá, do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, realça também que “a má classificação das escolas pode levar os melhores alunos a abandoná-las, o que só vai contribuir para piorar os resultados no ano seguinte” (*Jornal de Notícias*, 2 de Outubro de 2004).

Eva Cruz, professora aposentada, salienta que “há muitos professores e muitas escolas que fazem um trabalho ciclópico para conquistar aqueles alunos que, por razões diversas, não são os verdadeiros culpados pelo seu próprio insucesso. Fazer com que um aluno desmotivado venha à escola, esteja sentado dignamente na sala de aula, abra o livro, mesmo que nada mais faça é, para um professor, uma conquista tão grande ou maior do que ter bons resultados num 12º ano. São essas escolas e esses professores que se vêem agora situados nos últimos lugares dos tais *rankings*” (*A Página*, Novembro de 2002).

É esta a linha de pensamento de Vítor Sarmiento quando refere que “a publicação de um *ranking* pode contribuir decisivamente para a desmotivação das comunidades escolares, já que esta forma de avaliação não reconhece o esforço e o empenho dos diferentes agentes, em especial de professores e de alunos” (*A Página*, Dezembro de 2002).

Os *rankings* das escolas secundárias são apresentados como um instrumento ao serviço do “quase-mercado” educativo.

Manuela Mendonça considera que as listas de ordenação dos estabelecimentos de ensino são indispensáveis para concretizar uma “política que aposta no princípio da liberdade de escolha da escola pelos pais, podendo levar, como alguns defendem, à institucionalização de um sistema de cheques ensino – também conhecidos por vouchers” (*A Página*, Dezembro de 2002).

É esta precisamente a perspectiva de José Manuel Fernandes quanto critica as escolas públicas com mau desempenho, que “parecem irrecuperáveis”, e defende que o “Ministério deveria permitir a emergência de escolas concorrentes, mesmo que não públicas mas integradas na rede pública e cujos alunos, sendo caso disso, deveriam ser subsidiados para as frequentar. Isso permitiria uma liberdade de escolha que estimularia as escolas a lutarem

pelos seus alunos, algo que notamos no topo da tabela onde se mantém um fortíssimo peso de estabelecimento do ensino privado. E mantém-se porquê? Porque se não formarem bem os jovens que os frequentam, os pais mudam os filhos de escola – os pais que podem pagar, naturalmente. Esta assimetria entre os que podem e, por estarem em escolas obrigadas a viver em ambiente concorrencial, vêm-nas melhorar os seus resultados, e os que estão condenados ao esquecimento no fundo da tabela é uma tremenda injustiça social” (*Público*, 2 Outubro de 2004).

Augusto Santos Silva alerta para os “efeitos sociais próprios dos *rankings*: a hierarquização unidimensional das escolas, representação do sistema de ensino como se fosse um mercado e a hipervalorização ideológica da competição entre público e privado, num registo que deliberadamente acentua, mais até do que os dados permitem, a alegada supremacia do ensino privado na resposta às aspirações das elites sociais” (*Público*, 4 Outubro de 2003).

Quanto a este último, Maria Manuel Calvet Ricardo, professora de Ciências da Educação na Universidade Lusófona, afirma que “não é justo comparar escolas oficiais com particulares. As do sector privado, ao contrário das do sector público, podem escolher os professores, e os alunos são seleccionados, quer pelas suas capacidades quer pelas condições económicas dos pais” (*Visão*, 10 de Outubro de 2002).

António Neto-Mendes reforça esta posição ao referir que “as tais escolas que têm possibilidade de escolher os alunos têm outras armas para jogar nos *rankings*” o que “à partida vivia as regras do jogo” (*A Página*, Setembro de 2006)

Virgínio Sá faz notar que a ordenação das escolas secundárias tem servido para “demonizar o ensino público e endeusar o ensino privado” e acrescenta que “não realçam a excelência pedagógica do trabalho feito, mas, antes, os recursos financeiros e sociais dos alunos que os [colégios de elites] frequentam” (*Jornal de Notícias*, 2 de Outubro de 2004).

A deslocação da culpa pelos fracos resultados dos alunos nos exames para a escola, e consequente desresponsabilização do governo, está subjacente à publicação das listas de ordenação das escolas secundárias. Neste sentido se pronuncia Ana Benavente, salientando que “esta é a forma mais pobre de olhar para as escolas. Há ainda demasiados problemas no sistema da responsabilidade do Governo, para que as escolas possam ser culpadas, interrogadas ou questionadas pela mesma bitola. Os *rankings* são uma espécie de novo-

riquismo dos liberais e são tratados como um concurso de panelas” (*Público*, 7 de Outubro de 2002).

A necessidade de avaliação das escolas não é uma questão levantada, concordando com ela, de um modo geral, os actores políticos e educativos. Contudo, o debate surge quanto ao método a utilizar e os dados a partir dos quais se procede à comparação e avaliação dos estabelecimentos de ensino.

Jorge Adelino Costa, do Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro, afirma que “as escolas precisam de processos de avaliação, quer internos, quer externos, e que eles podem dar-lhes condições e indicações para melhorar uma série de aspectos”. Acrescenta, porém, que “isso (...) nada tem a ver com os *rankings* que temos” (*A Página*, Setembro de 2006).

David Justino, num artigo publicado no *Diário Económico* em Abril de 1998, manifesta-se a favor da divulgação dos resultados dos exames embora admita que “os factores de sucesso ou insucesso de um aluno, um professor ou uma escola são, em muitos casos, estranhos ao sistema educativo e não susceptíveis de imputação.” No entanto, salienta que “a forma mais eficaz de avaliação dos agentes e instituições educativas é o da avaliação do desempenho dos alunos. Não obstante os “riscos” e limitações do exercício, continua a ser a melhor forma de avaliação (Justino, 2005: 77).

Já Manuela Mendonça foca a impossibilidade de classificar as escolas “através de uma escala e ordená-las segundo dados quantitativos, porque essa é uma avaliação redutora que ignora a multiplicidade de factores que influenciam o quotidiano escolar” (*A Página*, Dezembro de 2002).

Esta é igualmente a posição adoptada por Isabel Pires de Lima quando caracteriza os *rankings* como “simplistas” e “primários do ponto de vista científico e social,” pois é impossível comparar através de “um algoritmo complicadíssimo” escolas que são “completamente desiguais de equipamentos e meios sociais” (*Público*, 26 de Abril de 2001).

Maria Fernanda Correia, da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, sublinha que os dados disponibilizados pelo Ministério da Educação, as classificações de exame, são pouco seguros, pois “sabe-se que a maioria dos alunos que recorrem das notas obtidas em exame conseguem vê-las melhorar” (*Público*, 21 de Outubro de 2004).

Também Rui Pacheco, antigo professor da Escola Superior de Educação, chama a atenção para os “dados de partida” que são utilizados, pois “quer o pressuposto de que os exames constituem instrumentos de avaliação fiáveis ou sequer igualitários são altamente questionáveis” (*Educare*, 14 de Outubro de 2002).

José Paulo Serralheiro diz que “objectivamente estes *rankings* comparam os resultados de um grupo de alunos, que num dado momento foi fazer exame. O que se pode saber é que o aluno A teve uma melhor nota do que o aluno B. As razões que explicam os resultados são muitas, mas dizem respeito aos alunos que se comparam e não às escolas que frequentaram” (*A Página*, Novembro de 2002).

António Nóvoa, da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, embora considere positiva e útil a divulgação dos resultados dos exames é contra a elaboração de *rankings* simplistas e “pobres” sobre a qualidade dos estabelecimentos de ensino porque “só têm em conta os resultados dos exames.” Partem assim de “um indicador muito frágil e tentam extrapolar o que não é extrapolável”, isto é, tentam daí “extrapolar conclusões que não são possíveis” (*Visão*, 14 de Outubro de 2004).

António Tinoco, da Escola Secundária Amélia Rey Colaço, manifesta-se a favor das listas de ordenação das escolas “desde que devidamente bem feitos”, pois “nenhum tipo de avaliação do ensino deve ser oculto” (*Público*, 26 de Abril de 2001).

Ana Bela Silva vai ao encontro das opiniões já manifestadas notando que “pensar o sistema educativo exige a avaliação das escolas. E não dispensa a sua divulgação pública – cuidada, metodologicamente consistente e atenta à riqueza plural dos contextos escolares. Caso contrário converte-se num lamentável ritual de execução sumária das escolas” (*Público*, 1 de Novembro de 2004).

Este argumento é reforçado por João Teixeira Lopes, o qual refere que “avaliar o desempenho das instituições de ensino é uma prática que se deve tornar rotina”. Porém é “necessária a selecção de um grande conjunto de indicadores que vão muito para além dos resultados obtidos pelos alunos nos exames. Aliás, os resultados das aprendizagens não podem jamais resumir-se ao momento ritualizado dos exames”. Para além disso, as diferenças nas classificações dos alunos estão não só relacionadas com “os recursos económicos, escolares e culturais dos pais”, mas também com “a existência de determinados níveis de desenvolvimento local” (*A página*, Dezembro de 2003). Assim, como salienta Ana Benavente, “o princípio dos *rankings* estilo Liga dos Campeões, não é

compatível com uma realidade cheia de assimetrias” (*Visão*, 10 de Outubro de 2002). Do mesmo modo se pronuncia António Avelãs, da Federação Nacional dos Professores, “nas primeiras dez escolas não há de certeza nenhuma do interior. São todas do litoral. Porquê? Porque tem a ver com as condições em que se trabalha. Fazer *rankings* das escolas é transformar o ensino num campeonato de futebol de primeira, segunda e terceira divisão” (*Público*, 7 de Outubro de 2002).

Rui Pacheco, por seu turno, considera que “todos os que verdadeiramente se interessam pela problemática da educação apreciam certamente os esforços efectuados no sentido de avaliar, discutir e definir rumos que permitam melhorias no processo de ensino, mas fica ainda por provar em que medida é que estudos baseados neste tipo de dados e na elaboração dos *rankings* podem contribuir para aquele fim” (*Educare*, 14 de Outubro de 2002).

3. *Rankings* das escolas secundárias na Inglaterra

3.1. O aparecimento das listas de desempenho

Durante as décadas de 80 e 90 são várias as reformas educativas que ocorrem na Inglaterra, originando mudanças como a introdução de forças de mercado na educação, a gestão local das escolas (LMS), o currículo e sistema de exames nacionais, novos cursos vocacionais e um novo sistema de inspecção (Ofsted).

Centraremos a nossa atenção nos *rankings* das escolas secundárias, listas elaboradas a partir dos resultados dos alunos nos exames nacionais, um dos mecanismos utilizados pelos governos Conservadores para a criação do “quase-mercado” educativo. Este originou a competição entre escolas por alunos devido ao sistema de financiamento calculado em função do número de discentes aí matriculados (e que os acompanha na sequência de mudança de estabelecimento de ensino), a liberdade de escolha da escola pelos pais, a matrícula livre e a diversidade de oferta educativa. Deste modo, as escolas são incentivadas a agir de acordo com os interesses dos consumidores enquanto melhoram o seu desempenho, qualidade e eficácia.

Como parte destas reformas, os resultados dos exames dos alunos de cada escola são tornados públicos para que os consumidores (pais) tenham a informação necessária que lhes possibilite fazer escolhas no “quase-mercado”.

A publicação dos resultados dos exames de cada escola torna-se obrigatório em 1981 (*Government's School Information Regulations*), em 1991 é-lhes exigido que publiquem os resultados de uma forma consistente (*Department of Education and Science*) (West & Pennel, 2000:425).

Em 1991 o governo Conservador, num documento conhecido por “*Parents' Charter*”, promete a publicação dos resultados obtidos pelos alunos nos exames com o objectivo de informar os pais e deste modo permitir-lhes fazer a escolha das melhores escolas para os seus filhos, de acordo com os seus projectos para o futuro. Tal veio a acontecer a 19 de Novembro de 1992, na Inglaterra, Escócia e País de Gales, surgindo na forma de uma lista de escolas, ordenadas de forma alfabética, contendo detalhes sobre os resultados obtidos pelos alunos nos exames nacionais para obtenção do *General Certificate of Secondary Education* (GCSE), produzida pelo Departamento de Educação. Os meios de comunicação social têm utilizado esta informação para ordenar as escolas da melhor para a pior de acordo com os resultados dos seus alunos nesses exames (Reed & Hallgarten, 2003:4). Em 1993 os resultados das escolas privadas são também publicados e no final da década são dados os primeiros passos com vista à contextualização dos dados.

Logo se inicia uma campanha contra a publicação da lista seriada das escolas secundárias, elaborada pelos meios de comunicação social, mostrando as “piores” e as “melhores” escolas do país.

Na comunidade científica são analisados os seus efeitos e discutida a sua viabilidade, bem como a sua utilidade.

A informação contida nas listas de desempenho das escolas é utilizada para: auxiliar os pais no momento de escolha da escola secundária que desejam que os seus filhos frequentem ao facultar-lhes informação acerca do desempenho das escolas que lhes permitem fazer comparações entre diferentes estabelecimentos de ensino e tomar decisões acerca das mesmas; identificar publicamente escolas cujo desempenho tem que ser melhorado e agir nesse sentido; determinar o grau de intensidade das intervenções levadas a cabo pela inspecção; “atribuir uma remuneração extraordinária aos professores; justificar

o aumento de gastos com a educação⁸; demitir o Secretário de Estado de Educação quando determinada meta estabelecida não é atingida”(Reed & Hallgarten, 2003:5); promover a prestação de contas dos estabelecimentos de ensino à sociedade, fornecer elementos aos directores e conselhos escolares com vista à auto-avaliação do estabelecimento de ensino (West & Pennel, 2000:245).

Os governos Trabalhistas continuam a publicar os *rankings*, relacionando-os com a escolha da escola pelos pais. Como afirma David Blunkett, Secretário de Estado da Educação, relativamente às listas publicadas em 1997⁹, “*I hope you will find these tables interesting in themselves, and helpful when talking to your child’s school or thinking about which school he or she might attend after leaving primary school*” (citado por West & Pennel, 2000:433).

As listas de desempenho das escolas são melhoradas com a publicação de dados de “valor acrescentado” pela escola na aprendizagem dos seus alunos em 2002.

3.2. Listas de desempenho das escolas secundárias do *Department for Education*

As listas de desempenho (*performance tables*) das escolas secundárias na Inglaterra são construídas com os resultados obtidos pelos alunos nos exames GCSE realizados aos 16 anos, fim da escolaridade obrigatória.

Mesmo havendo à disposição vários indicadores do desempenho da escola, os meios de comunicação social centram a sua análise na percentagem de alunos com cinco ou mais notas altas, as classificações A*, A, B e C, talvez porque este é o mínimo exigido para o prosseguimento dos estudos. A imprensa publica ainda uma selecção de indicadores e os resultados das escolas ordenadas em tabelas/listas de acordo com estas percentagens e médias.

As listas contêm um conjunto de indicadores que têm variado ao longo dos anos. De acordo com West & Pennel (2000:426) em 1998 são utilizados os seguintes:

- Número de alunos com 15 anos;

⁸ Joe Hallgarten afirma “*Labour sees tables and targets as the simplest means to justify more education spending*” (TES, 23 Novembro de 2001).

⁹ Neste ano são publicadas pela primeira vez por um governo Trabalhista as listas contendo dados sobre o desempenho das escolas secundárias.

- Percentagem de alunos que obtêm cinco ou mais notas de A*-C nos exames do GCSE/GNVQ (*General National Vocational Qualifications*);
- Percentagem de alunos que obtêm cinco ou mais notas de A*-G;
- Percentagem de alunos que obtêm 1 ou mais notas de A*-G;
- Número de alunos que realizam outros exames para obtenção de qualificações vocacionais específicas e a percentagem daqueles que conseguem todas as qualificações ou unidades estudadas;
- Pontuação média dos alunos (incluída pela primeira vez em 1997);
- Medida de progresso da escola (incluída pela primeira vez em 1998¹⁰);
- Número de alunos no 11º ano, independentemente da idade;
- Percentagem dos alunos referidos que obtêm cinco ou mais notas de A*-C;
- Número de alunos com 15 anos com “declaração” de necessidades educativas especiais.

As tabelas contêm estes dados sobre os resultados dos exames juntamente com informações sobre o tipo de escola, número total de alunos, percentagem de faltas (justificadas e injustificadas), o número total de alunos com/sem “declaração”¹¹ de necessidades educativas especiais.

Na perspectiva de West & Pennel (2000: 433) têm sido feitas tentativas no sentido de melhorar as tabelas de desempenho das escolas. Assim, em 1997 é introduzida a pontuação média dos resultados obtidos nos exames GCSE, um indicador com mais significado relativamente ao desempenho das escolas do que a concentração nas cinco notas mais altas, embora esta última continue a ser o foco de análise na imprensa.

No ano seguinte é incluída, pela primeira vez, uma medida para o progresso da escola. A intenção é atribuir uma classificação às escolas pelos progressos efectuados pelos alunos nos testes do currículo nacional realizados aos 14 anos, *Key Stage 3*, e os seus exames GCSE, dois anos mais tarde. Alguns directores manifestam-se contra esta medida por considerarem que penaliza aquelas escolas onde o aproveitamento dos alunos já havia

¹⁰ Esta medida indica o “valor acrescentado” entre os exames KS3 e os GCSEs. As escolas seriam classificadas com as letras de A - progresso melhor do que o esperado- a E - pior do que o esperado (West & Pennel, 2000:433).

¹¹ A “declaração” de necessidades educativas especiais descreve as dificuldades de aprendizagem que os alunos possuem e especificam a ajuda ou equipamento adicionais de que precisam. Os alunos com necessidades educativas especiais, mas sem a “declaração”, são registados enquanto tal mas cabe à escola ir ao encontro daquilo que precisam.

sido melhorado antes dos 14 anos. A versão final das tabelas é modificada tendo em consideração este argumento (ibid, ibidem).

Estas listas são criticadas por se basearem em “dados em bruto”, as notas dos exames, não incluindo os progressos efectuados pelos alunos na escola nem o estatuto socio-económico dos pais. West & Pennel (2000:432) afirmam que apenas duas medidas são incluídas, nomeadamente a assiduidade e necessidades educativas especiais, estando aquela relacionada com a pobreza e esta com os resultados obtidos nos exames. Porém, não há indicadores sobre a origem socio-económica dos alunos. Notam, ainda, que escolas parcial ou totalmente selectivas surgem ao lado de escolas que o não são, podendo os resultados destas serem influenciados pelos estabelecimentos de ensino vizinhos que seleccionam os alunos com melhor aproveitamento, o que pode ser um factor por si só para a obtenção de boas classificações nos exames finais. Assim, concluem que os *rankings* construídos sem o conhecimento do contexto de cada escola, sem a inclusão de uma variedade de informação, baseados nos resultados dos exames, são uma forma inadequada de medir o seu desempenho, podendo levar a conclusões que induzem em erro (ibid, ibidem).

O governo Trabalhista pretende melhorar as listas através da introdução do “valor acrescentado”¹², um indicador de *performance* cujo objectivo é isolar o impacto da escola na aprendizagem de um grupo de alunos ao longo de períodos de tempo sucessivos (Wilson, 2003:8). No *White Paper* intitulado *Schools Achieving Success* a Secretária de Estado, Estelle Morris, anuncia a sua intenção de aperfeiçoar os dados publicados nas listas de desempenho das escolas pois “*it is important to know the value each school adds to its pupils results*”, acrescentando “*we have now developed measures that show the progress that pupils at a school make between Key Stages tests and will introduce these into the performance tables next year*” (DfES, 2001:18).

Em 2002 é calculada pela primeira vez a medida de “valor acrescentado” por cada escola, a qual fornece informações sobre os progressos feitos pelos alunos entre os 14 (KS3) e 16 anos (GCSE/GNVQ). Para além dos indicadores já referidos a listas apresentam ainda os que se seguem:

- Percentagem de alunos que não obtêm aprovação nos exames GCSE;

¹² A noção de “valor acrescentado” é retirada da economia, onde o termo é utilizado para descrever a diferença de valor entre os materiais quando entram e o produto final, isto é, mede o valor acrescentado pelo processo de fabrico (Wilson, 2003:8).

- Número total de alunos que realizam os exames do KS3;
- Percentagem de alunos com Necessidades Educativas Especiais;
- Percentagem de alunos com nível 5, ou acima, às disciplinas de Inglês, Matemática e Ciência (KS3);
- Percentagem de alunos que realizam, ou não, cada uma das provas;
- Pontuação média no KS3;
- Medida de valor acrescentado entre KS2 e KS3;
- Medida de valor acrescentado entre KS3 e GCSE¹³.
- Percentagem de alunos que não mudaram de escola no período compreendido entre a realização dos exames do KS3 e do GCSE/GNVQ (indicador de estabilidade).

O valor acrescentado de cada escola baseia-se no progresso realizado pelos alunos entre o KS3 e o GCSE/GNVQ. O valor acrescentado de cada aluno é calculado ao comparar o seu desempenho nestes exames com a média de desempenho a nível nacional de todos os alunos com a mesma ou semelhante aprendizagem no KS3. É efectuada a média das pontuações dos alunos para obter a média da escola, representada por um número na casa dos 100, o qual equivale a um desempenho em linha de conta com a média nacional. Assim, se a pontuação da escola ultrapassar 100,¹⁴ o valor acrescentado é positivo, se ficar aquém é negativo,¹⁵ o que sugere um desempenho inferior ao que era esperado.

O *National Audit Office* (2003:3,4) considera que listas elaboradas em 2002 representam um avanço relativamente aquelas anteriormente divulgadas por incluírem medidas de *performance* relativamente às aprendizagens anteriores dos alunos, porém critica o facto de não terem sido tidos em conta factores externos, principalmente a origem económica, social e cultural dos alunos.

Goldstein (2003) afirma que estas listas de “valor acrescentado” apresentam limitações, pois é importante ajustar o desempenho dos alunos às aprendizagens efectuadas antes da sua entrada na escola secundária, alertar para a existência de “intervalos de incerteza” referentes a um número pequeno de alunos, incluir a explicação de que a

¹³ Para mais informações consultar <http://www.dfes.gov.uk/performance/tables/>

¹⁴ Em nota explicativa é referido que a média se situa entre 95.8 e 100.8 para as escolas com 50 ou mais alunos. Para aquelas em que o número de discentes é superior a 100 a média situa-se entre 96.5 e 100.1.

¹⁵ Para informações adicionais sobre o cálculo de valor acrescentado consultar http://www.dfes.gov.uk/performance/tables/schools_02/sec3a.shtml

pontuação de “valor acrescentado” pode ser afectada por outros factores e ter em consideração a mobilidade dos discentes, dado que aqueles que se enquadram neste tipo de situação revelam tendencialmente taxas de progresso diferentes, havendo escolas onde a mobilidade dos alunos é maior do que em outras.

Em 2004 as *Performance Tables* passam a denominar-se *School and College Achievement and Attainment Tables*. O valor que cada escola acrescenta aos seus alunos entre KS2 (exame realizado aos 11 anos, no ano anterior à sua transferência para a escola secundária) e GCSE é publicado nesse ano, permitindo medir o progresso efectuado pelos alunos ao longo do ensino secundário expresso num número na casa dos 1000.¹⁶

3.3. Os rankings num dos órgãos de comunicação social

As listas de desempenho que aqui mencionamos são elaboradas pelo jornal *The Guardian*, considerado um *quality paper* destinado a leitores de classe média e média alta, mais moderado em termos de orientação política. Um outro factor que pesou na nossa opção por este periódico foi a possibilidade de aceder a informação publicada há vários anos.

Da informação que as listas de desempenho da autoria do *Department for Education* contêm, este jornal seleccionou os seguintes indicadores (West & Pennel, 2000:427) em 1998, as primeiras publicadas pelo governo Trabalhista.

- Número de alunos com 15 anos;
- Percentagem de alunos com 15 anos que obtêm cinco ou mais notas de A*-C nos exames GCSE/GNVQ;
- Percentagem de alunos que obtêm 1 ou mais notas de A*-G;
- Pontuação média dos alunos;
- Medida de progresso da escola;
- Número de alunos com necessidades educativas especiais com e sem “declaração”.

Com resultados obtidos pelos alunos nos exames de 2002 são elaboradas as primeiras listas de “valor acrescentado” pelo *Department for Education*, que são divulgadas em

¹⁶ Em nota explicativa é referido que a média se situa entre 970.4 e 1011.6 em escolas com 50 ou mais alunos. Para aquelas em que o número de discentes é superior a 100 a média situa-se entre 976.5 e 1005.5.

Janeiro de 2003 pela imprensa. Este jornal seleccionou os indicadores referentes ao desempenho das escolas, por LEA, que passo a citar:

- Percentagem de alunos com nível 5 ou superior no exame de Inglês;
- Percentagem de alunos com nível 5 ou superior no exame de Matemática;
- Percentagem de alunos com nível 5 ou superior no exame de Ciências;
- Medida de valor acrescentado entre KS2 e KS3;
- Percentagem de alunos com 15 anos que obtêm cinco ou mais notas de A*-C;
- Percentagem de alunos com 15 anos que obtêm cinco ou mais notas de A*-G;
- Aumento na percentagem de alunos com 15 anos com cinco ou mais classificações de A* - C entre 1999-2002;
- Medida de valor acrescentado entre KS3 e GCSE.

É elaborada uma tabela onde surgem ordenadas e identificadas 25 por cento das escolas com a pontuação mais alta a nível nacional, onde se pode aceder a informações sobre o tipo de escola, a política praticada pela mesma na admissão dos alunos (selectiva, não selectiva, *comprehensive*), co-educativa ou não, medida de “valor acrescentado” entre KS2 e KS3 e entre KS3 e GCSE/GNVQ.

3.4. *Rankings* das escolas secundárias: pontos fortes e pontos fracos

A divulgação dos indicadores de desempenho das escolas, com base nos quais se elaboram os *rankings*, permite aos pais obter informações sobre a qualidade das mesmas e, deste modo, são um instrumento que os auxilia a tomar decisões “informadas” sobre a escola mais adequada ao percurso educativo que pretendem que os seus filhos sigam. Dada a transparência deste processo, todos os pais têm acesso a este tipo de informação, e não apenas aqueles detentores do capital social e cultural que lhes possibilita encontrar eles próprios os dados relevantes, através dos quais fazem julgamentos quanto à qualidade dos estabelecimentos de ensino.

Em Inglaterra o efeito dos *rankings* no desempenho das escolas e dos alunos tem sido positivo. O número total de alunos que atingem cinco classificações A*- C nos exames GCSE tem crescido de ano para ano (Reed & Hallgarten, 2003:6), tendo aumentado desde 1996 cinco pontos percentuais, atingindo 49,2 por cento em 2000 (DfES, 2001:8).

Várias questões são levantadas que põem em causa este aspecto aparentemente positivo, nomeadamente os progressos podem ser consequência do aumento da exclusão dos alunos com fraco aproveitamento da realização dos exames através de suspensões, abandono escolar e outras formas de “contornar o sistema”; os progressos podem dever-se parcialmente a mudanças nos testes ao longo do tempo, ao efeito de inflacionar a pontuação nos mesmos ou a um menor nível de exigência (Woodhead, 2002:5,6);¹⁷ podem ocorrer erros estatísticos.

Para além disso, se com a publicação destas listas há um incentivo para a melhoria no aproveitamento dos alunos, elas também têm alguma responsabilidade no aumento da diferença do desempenho entre os discentes. As escolas concentram os seus esforços nos alunos que possivelmente atingirão 5 notas de A*- C, o que incentiva a negligência relativamente aos restantes. Assim, verifica-se o crescimento a um ritmo mais acelerado da percentagem de alunos com notas altas do que da percentagem de alunos a atingir pelo menos cinco notas de A - G no mesmo período.

A elaboração e publicação dos *rankings* promovem a criação de uma “cultura de competição” (Reed & Hallgarten, 2003:9) entre escolas, o que poderá trazer benefícios em termos da promoção da qualidade das mesmas quando trabalham no sentido de melhorar o processo ensino-aprendizagem. Contudo, devido a ela as políticas de admissão e exclusão de alunos têm modificado a ponto dos estabelecimentos de ensino descurarem as suas responsabilidades para com alunos que não são tão fáceis de ensinar. Ao contribuírem para a humilhação das escolas colocadas nas posições mais baixas na lista seriada e o rótulo dos alunos e famílias como “fracassos”, originam maiores desigualdades educativas e divisão social entre as mais e as menos bem sucedidas já que aquelas bem posicionadas seleccionam “bons” alunos e rejeitam aqueles tidos como “maus”; os melhores professores deslocam-se para escolas bem colocadas nas tabelas de desempenho (*Government School Education Council*, 2004: 3) causando problemas de recrutamento de docentes nas escolas do final das listas; os pais mais ricos e motivados fazem todos os esforços para assegurar

¹⁷ Woodhead, que já desempenhou o cargo de *Chief Inspector of Schools*, relativamente ao facto de os resultados obtidos pelos alunos nos exames serem melhores do que os do ano anterior adianta quatro explicações: alunos mais inteligentes, alunos mais estudiosos, professores com melhores estratégias de ensino, exames mais fáceis. O autor afirma que os exames são mais fáceis (devido à estrutura modular dos programas) e que mais alunos obtêm notas melhores porque a pontuação exigida para as classificações de A-G desceram ligeiramente durante a década de noventa: em 1989 a pontuação exigida para a nota C é 65 por cento, enquanto que em 2000 é 45 por cento (2002:5,6).

que os seus filhos frequentam os “melhores” estabelecimentos de ensino; as escolas perdem o apoio da comunidade.

A “cultura de competição” também cria uma barreira na colaboração entre escolas, crucial para elevar os *standards* de uma forma geral ao gerar soluções a nível local, inibindo a tradicional partilha de estratégias e práticas melhoradas, bem como a possibilidade de retirar lições de situações menos positivas (Reed & Hallgarten, 2003:9), isto é, a capacidade de as escolas aprenderem umas com as outras é destruída.

Note-se, ainda, que as escolas concentram esforços na sua imagem e não nos progressos dos alunos, não havendo incentivo à participação dos pais como parceiros na escola (estes são consumidores e se não estão contentes com os serviços matriculam os filhos noutra local, não participam no processo de tomada de decisão nas escolas, não trabalham em conjunto com os professores e outros pais para que o estabelecimento de ensino efectue progressos) (*Government School Education Council*, 2004:17).

Como já referimos, as escolas mais prejudicadas por esta competição, aquelas que se encontram no fundo da lista, vivem uma situação de declínio acelerado por uma concentração de alunos com fraco aproveitamento, desmotivados, com problemas comportamentais, com necessidades educativas especiais, e professores desmoralizados. Mesmo considerando que podem receber recursos e apoio adicional depois de identificadas as suas dificuldades é preciso ponderar, como salientam Reed & Hallgarten (2003:10), se constituem compensação suficiente relativamente à humilhação pública. Por mais que as escolas no topo da lista se sintam recompensadas ao verem o seu valor reconhecido, será esta vantagem suficientemente significativa considerando o estrago que produzem na moral dos alunos, pais e professores das “piores” escolas do país?

Myers & Goldstein (1997) chamam a atenção para a necessidade de ter em consideração o contexto que rodeia a escola, principalmente aquelas cujos resultados escolares insatisfatórios contribuem para a sua classificação como ineficazes, uma vez que muitas delas servem populações desfavorecidas. Embora este argumento não possa ser utilizado para condescendência ou baixas expectativas neste tipo de ambiente, a verdade é que são obscurecidos os seus aspectos positivos, o que os leva a afirmar que “*public humiliation is not the best way to improve matters*”. Do mesmo modo, declarar uma escola um sucesso com base nos resultados obtidos nos exames pode ser igualmente problemático, podendo originar complacência ou maior pressão para garantir que cada ano

os resultados dos exames melhorem em relação aos do ano anterior, sem ter em consideração as aptidões e as capacidades dos alunos.

Por outro lado, todo este processo pode representar a chave para uma “autonomia conquistada” (Reed & Hallgarten, 2003:10), pois quando o sucesso de determinada escola é demonstrado através de bons resultados nos exames, o seu funcionamento não é perturbado ou questionado.

Através das listas de desempenho é feita uma avaliação incompleta de determinada escola dada a sua elaboração com base nas notas obtidas pelos alunos em exames, uma vez que está em causa apenas a aprendizagem de conteúdos académicos, não tendo em conta uma definição mais ampla de aprendizagem. As tabelas não contêm informação suficiente que permita julgar se determinada escola é a indicada para cada aluno em particular (nem todos os alunos se enquadram na “média”), ignoram diferenças entre áreas disciplinares, nada dizem sobre a cultura da escola. Note-se que estes resultados podem ser manipulados através de fraude e da exclusão dos alunos com fraco aproveitamento e influenciados pelo número de alunos que realizam as provas (escolas pequenas), por transferências de alunos e erros estatísticos. Assim, é dada uma imagem da qualidade da escola que é imprecisa e induz em erro.

Os resultados escolares não são determinados apenas pelo processo de ensino na sala de aula, mas também por factores externos¹⁸ que escapam ao controlo dos professores e escolas, nomeadamente a assiduidade, o género, a origem étnica, o envolvimento dos pais na aprendizagem em casa, frequência de explicações da responsabilidade de professores particulares e o nível sócio-económico familiar (*Government School Education Council*, 2004:5).

A comparação entre estabelecimentos de ensino através dos *rankings* apresenta ainda as seguintes limitações: as escolas podem ser “diferenciadamente eficazes” (por exemplo, duas escolas podem ter um bom desempenho em média, mas a escola A tem uma boa prestação em Inglês, enquanto que a escola B tem mau desempenho em Matemática e vice-versa); as percentagens e pontuações para cada escola têm uma grande margem de erro ou incerteza a elas associado, sendo este problema agravado quando apenas um pequeno número de alunos realiza os exames e qualquer generalização é perigosa; as listas contêm resultados de um grupo de alunos que iniciou o seu percurso educativo nestas instituições

¹⁸ Reed & Hallgarten (2003:10) afirmam que pelo menos 80 por cento da variação no desempenho dos alunos se deve a factores externos à escola.

do ensino secundário alguns anos antes e, por conseguinte, atendendo a que as escolas podem mudar significativamente ao longo do tempo, haverá incerteza adicional sobre o uso desses resultados para fazer previsões acerca do desempenho de futuros grupos de alunos; existe mobilidade dos discentes entre escolas secundárias, o que influencia o seu aproveitamento (de forma negativa na opinião de vários autores) e os resultados nos exames no final do ensino secundário reflectem o desempenho de várias escolas; o desempenho de um estabelecimento de ensino é grandemente determinado pelas aprendizagens dos alunos efectuadas antes da sua entrada no mesmo (Goldstein, 1997).

O *National Audit Office* (2003:5) alerta para a importância de contextualizar os dados de modo a, de uma forma rigorosa, se proceder à obtenção da medida de desempenho das escolas. Com base nas classificações alcançadas nos exames GCSE/GNVQ e *Key Stage 3* ajustados a factores externos como aprendizagens anteriores, género, etnia, direito a refeições escolares gratuitas, chegam a resultados que mostram que as variações entre escolas diminuem substancialmente quando esses ajustes são feitos. Num estudo da sua autoria constata, por exemplo, que das 621 escolas que ocupam 20 por cento dos lugares na cauda do *ranking* elaborado apenas com os resultados dos exames, só 272 aí permanecem quando o seu desempenho académico é ajustado à influência de factores externos. Para além disso, 60 escolas passam a fazer parte das 20 por cento do topo, acontecendo o inverso com escolas posicionadas no cimo da lista, quando são tidos em conta factores externos à escola.

Assim, vários autores (Goldstein, 1997; West & Pennel, 2000; Karsten, Visscher & Jong, 2001; Wilson, 2003) propõem a utilização de tabelas de “valor acrescentado”¹⁹, nas

¹⁹ Algumas LEAs têm trabalhado em sistemas de valor acrescentado que permitem às escolas efectuarem comparações detalhadas sobre as aprendizagens dos seus alunos em diferentes áreas disciplinares. Esse é o caso de Hampshire LEA, em conjunto com o *London Institute of Education*, relativamente às escolas primárias. Para elaboração deste estudo são utilizadas avaliações feitas a alunos com quatro anos, ponto de partida, e as suas aprendizagens reflectidas nos exames de KS1, o mesmo acontecendo entre o KS1 e o KS2, em conjunto com outros dados devidamente contextualizados, tais como género, direito a refeições escolares gratuitas, necessidades educativas especiais, educação pré-escolar, número de períodos escolares em determinada escola, assiduidade, composição e tamanho das turmas, tipo de escola e estatuto sócio-económico dos pais.

Os resultados são dados a conhecer às escolas, juntamente com indicações acerca das suas limitações e incertezas estatísticas, para que possam discutir os problemas existentes com os conselheiros da LEA e conselhos de direcção. A natureza “privada” dos dados, o facto de não estarem associados a *rankings* públicos, originou entusiasmo por parte das escolas (que integram voluntariamente o projecto), bem como maior abertura e honestidade relativamente aos seus sucessos e insucessos, não se sentindo tentadas a manipular os resultados (Goldstein, 1998).

Dos resultados obtidos através deste estudo salientamos os seguintes: os factores associados negativamente com o progresso dos alunos são o absentismo escolar, necessidades educativas especiais,

quais seria possível adicionar informações acerca das aprendizagens dos alunos realizadas antes da sua matrícula na escola secundária, bem como a inclusão de outros indicadores com vista à contextualização de toda a informação e que possibilitem comparações justas, tornando-se, deste modo, muito mais úteis e honestas para os pais que estão interessados no impacto da escola no desempenho académico dos seus alunos (Reed & Hallgarten, 2003:11). Assim, surgem como uma fonte de informação acerca do desempenho das escolas, podendo indicar às LEA's onde há potenciais problemas ou exemplos de escolas ou departamentos com muito sucesso, cujas práticas seria útil seguir. Goldstein (ibid) considera que devem ser utilizadas apenas como instrumentos (*screening instruments*) destinados a, numa fase inicial, isolar escolas com desempenhos muito altos ou baixos para serem mais tarde estudadas. Com o decorrer do tempo elas podem indicar quais as escolas onde ocorrem progressos ou o contrário, podendo integrar uma investigação contínua de factores associados ao desempenho. Porém, como salienta Goldstein (1988) “há severas limitações a qualquer *ranking* de escolas *publicado* (...) eles podem ter algum interesse apenas se usados directamente pelas escolas para melhorarem, sem exposição pública”.

3.5. Rankings e liberdade de informação

“Os *rankings* vieram para ficar”,²⁰ como referem West & Pennel (2000:423), pois “a partir do momento em que a informação se torna do domínio público não é fácil suprimi-la”. Eles são elaborados a partir de dados relativos aos alunos e às escolas, que são divulgados, surgindo problemas associados à informação que é disponibilizada, pois “qualquer *ranking* público de instituições identifica vencedores e perdedores” (Goldstein & Myers, 1996). Independentemente da forma como são construídos, utilizando resultados em bruto ou contextualizados, como no caso de tabelas de “valor acrescentado”, todos os *rankings* são falíveis (ibid, ibidem). O princípio da liberdade de informação não é contestado, porém pode ser utilizado de forma a prejudicar mais as escolas e os seus alunos

direito a refeições escolares gratuitas, número de escolas frequentadas; entre os factores positivos contam-se o número total de períodos na escola frequentada e idade no momento em que completam a avaliação do KS1; o género também está associado ao progresso, sendo as meninas melhores na leitura e na escrita mas apresentam mais dificuldades em Matemática e Ciências (idem).

²⁰ Num artigo publicado pelo *Times Educational Supplement* pode ler-se: “*LIKE death and taxes, there’s no escaping the school league tables. Armies of clerks collate the figures, number-crunchers sweat over ranking the results, and Scandinavian forests are felled so that we can all pore over every detail*” (TES, 17 de Novembro de 2000)

do que a ajudá-los, ao originar interpretações incorrectas que por sua vez dão aso à atribuição de rótulos às instituições de ensino quando é divulgada informação que permite comparar o seu desempenho. Myers & Goldstein (1997) propõem um conjunto de orientações éticas a serem seguidas de modo a assegurar que a liberdade de informação é usada de forma responsável no que diz respeito aos indicadores de desempenho, que passamos a mencionar:

- Princípio do prejuízo injustificado (*unwarrented harm*): o princípio orientador é que a publicação ou divulgação da informação não causa dano injustificado àqueles que são identificados. É usado o termo injustificado porque poderá haver circunstâncias legítimas em que é do interesse público que um desempenho verdadeiramente insatisfatório seja tornado conhecido;
- Princípio do direito à informação (*right to information*): apenas informação exacta, rigorosa, relevante e imparcial relativa ao desempenho das escolas deve ser tornada pública.
- Princípio da contextualização (*contextualization*): todos os indicadores de desempenho devem fornecer informação que permita a todas as instituições envolvidas serem julgadas de uma forma justa. Indicadores afectados por factores exteriores às instituições não devem ser usados. Nenhum indicador deve ser utilizado sem uma descrição cuidadosa da forma como se procedeu à sua contextualização. Esta informação deve ser apresentada de modo a que seja prontamente percebida.
- Princípio da estimativa do grau de incerteza (*uncertainty estimation*): todos os indicadores de desempenho devem ser acompanhados por estimativas de incerteza estatística. Estas devem reflectir a variabilidade da amostra e onde possível a incerteza produzida pela escolha das medidas, técnica estatística, etc.
- Princípio dos indicadores múltiplos (*multiple indicators*): sempre que possível devem ser apresentados os indicadores múltiplos relevantes para cada instituição e não apenas um ou o sumário de vários. Isto deve ser feito de forma a que nenhum indicador seja destacado dos restantes.
- Princípio da reclamação institucional (*institutional response*): qualquer instituição para a qual existe um conjunto de indicadores deve ter o direito de

questionar a correcção e exactidão da informação apresentada. Para facilitar este processo, a entidade que reúne os indicadores deve disponibilizar toda a sua informação para verificação e nova análise por parte da instituição visada ou das pessoas por ela nomeadas para o efeito.

- Princípio da responsabilização das entidades que publicam a informação (*responsibilities of agencies publishing information*): qualquer entidade envolvida no fornecimento de indicadores de desempenho deve assumir publicamente a responsabilidade de difundir material exacto e informativo, seus procedimentos e justificações. Deve também divulgar os procedimentos técnicos utilizados para a recolha de dados e sua análise.

3.6. Rankings e escolha da escola

Como já referimos, um dos objectivos das listas de desempenho dos estabelecimentos de ensino é informar os pais e auxiliá-los na escolha da escola secundária mais indicada para os seus filhos. Na sequência da matrícula livre, os pais não têm que inscrever os filhos na escola da sua área de residência, podendo expressar preferência por qualquer outra, a qual deve ser respeitada pela LEA.

Num estudo levado a cabo por West, Noden, Eddge & David (citado por West & Pennel, 2000:427,428) que envolveu uma entrevista a 107 pais com filhos que iriam dar ingresso numa escola secundária, quando questionados se tinham consultado os resultados dos exames, apenas 8 por cento afirmou que não; 55 por cento afirmou perceber os resultados; 45 por cento achou difícil essa tarefa. O estudo sugere que a informação publicada chega a cerca de metade dos alvos a que se destina e revela diferenças significativas no que diz respeito à equidade: as mães com um nível educativo mais elevado (pelo menos *GCE Advanced*) percebem os resultados dos exames publicados (cerca de 67 por cento dos inquiridos); apenas 31 por cento das mães com habilitações abaixo deste nível afirmam compreender essas mesmas informações.

Outra investigação conduzida por Woods, Bagley & Glatter (1998b), durante um período de três anos, salienta existir uma tendência para o aumento na proporção de pais que afirmam que os *rankings* tiveram alguma influência na escolha da escola para os seus filhos. As listas de ordenação dos estabelecimentos de ensino fazem parte do processo de

escolha, sendo um factor, entre outros, tido em conta na selecção da escola secundária. Os investigadores sugerem que a ênfase colocada nos indicadores dos resultados académicos não reflecte os valores e preferências dos pais, os quais consideram que a escola se deve centrar mais nos alunos do que naquele tipo de resultados (ibid, ibidem, p. 195). Assim, o seu impacto é bem maior nas escolas do que na escolha parental.

Um estudo da autoria do *Office for National Statistics* em 2001, citado por Reed & Hallgarten (2003:7), conclui que apenas 4 em 10 pais recorrem às tabelas de desempenho das escolas no momento de escolha da escola secundária. Através de uma sondagem da autoria do jornal *The Guardian*²¹ constata-se que 4 em 5 pais (81 por cento) afirmam não consultar os *rankings* quando escolhem a escola para os seus filhos e 38 por cento consideram mesmo que devem ser abolidos.

Observa-se, então, que muitos pais não atribuem grande importância à informação contida pelas listas de seriação das escolas, o que não quer dizer que outros não consideram as listas úteis.

Na perspectiva de Karsten, Visscher & Jong (2001:239) a investigação em Inglaterra sobre a forma como os pais escolhem a escola não é conclusiva relativamente à influência dos *rankings* nas suas escolhas, uma vez que uma parte significativa não sabe da existência desta informação e/ou não tem acesso à mesma por variados motivos: a informação à disposição exige um certo grau de treino para percebê-la ou então é de difícil aplicação à sua situação; a escolha é limitada (motivos geográficos, não há variedade de provisão, constrangimentos formais e materiais). Consideram, porém, que os pais da classe média usam os dados publicados, o que é evidente, por exemplo, nos jornais que divulgam as listas anualmente – *The Independent*, *The Guardian*, *The Times*, *The Daily Telegraph* - já que fazem parte do grupo dos *quality papers* cujo público alvo são as classes média e média alta.

3.7. Práticas escolares e *rankings*

A publicação das listas de desempenho das escolas tem um grande impacto nas práticas adoptadas por cada escola, influenciando os seus objectivos e intenções, na tentativa de obter sucesso no mercado educativo.

²¹ Carvel, John (2000). “A good report”. *The Guardian* (29-02-00)

As escolas actuam no sentido de maximizar a sua posição nas listas seriadas, o que acontece com o aumento contínuo da percentagem de alunos classificados com 5 ou mais notas altas nos exames GCSE através das seguintes estratégias: captação dos alunos com bom aproveitamento e daqueles oriundos de famílias da classe média e com maiores possibilidades de obtenção de bons resultados nos exames; adopção de formas de exclusão (suspensão temporária ou até expulsão) dos alunos com fraco aproveitamento da realização dos exames nacionais; da fraude²² quando auxiliam os alunos nos exames e alteram respostas (*Government School Education Council*, 2004:2); concentração da atenção e dos esforços nos alunos considerados como detentores do potencial para melhorar a posição da escola nas listas de ordenação; introdução de alterações a nível do processo de ensino-aprendizagem.

3.7.1. Admissão escolar e *rankings*

Na Inglaterra as reformas educativas desde a década de 80 dão ênfase ao direito de escolha da escola pelos pais. O *Education Act* de 1980 obriga cada LEA a respeitar as preferências dos pais por determinada escola, o que poderá não acontecer apenas quando se verificam as seguintes situações: a escola atingiu o limite da sua capacidade física, o estabelecimento de ensino obedece a determinadas características religiosas e o aluno não professa essa fé, a escola é selectiva e os alunos não correspondem aos critérios de selecção (Karsten, Visscher & Jong, 2001:235). Os pais não são obrigados a matricular os seus filhos na zona geográfica de influência de determinada escola (*catchment area*).

As admissões nas escolas são da responsabilidade de diferentes entidades. Nas escolas *county* e *voluntary-controlled* as admissões dos alunos estão a cargo das LEA's, no caso das escolas *voluntary-aided*, *special-agreement* ou *grant-maintained* (actualmente *foundation*) são levadas a cabo pelo conselho de escola. Os *City Technology Colleges* (CTC's) também são responsáveis pelas admissões que fazem.

²² A Qualifications and Curriculum Authority incentiva os pais a apresentarem queixa das escolas quando os professores tentam falsificar os resultados dos exames. Esta entidade chama a atenção para o aumento no número de casos: em 2001 são apresentados 270, enquanto que no ano anterior tinham surgido 147. O número de situações tinha vindo a diminuir de 245 em 1998 para 204 em 1999 (SMITHERS, Rebecca (2002). "Schools Cheat to Boost Exam Results". *The Guardian*, 5-06-02).

Legalmente todas as entidades são obrigadas a aceitar matrículas até que a capacidade física da escola esteja esgotada. Quando a mesma recebe mais candidaturas do que o número de vagas que tem disponível, são utilizados critérios de selecção para determinar quem irá ocupar esses lugares.

São vários os problemas associados ao processo de admissão dos alunos nos diferentes tipos de escola, principalmente onde o mercado educativo está bastante desenvolvido. West & Pennel (1998:191) chamam a atenção para questões de equidade, transparência e prestação de contas relativamente aos critérios de admissão²³, testes, entrevistas e informação que se pretende obter através dos formulários²⁴ de candidatura a uma dada escola, o que permite seleccionar determinado tipo de alunos deixando para trás outros, principalmente no caso do número de candidatos à sua frequência ultrapassar as vagas oferecidas se aliar ao facto de as admissões serem da responsabilidade da dita escola. As autoras citam evidência indirecta que apoia a noção de que alguns estabelecimentos de ensino responsáveis pelas suas admissões seleccionam determinados alunos e deixam de seleccionar outros. As autoras salientam que um grande aumento na percentagem de alunos que obtêm boas classificações nos exames GCSE pode indicar que esses estabelecimentos de ensino muito procurados estão de facto a seleccionar os alunos com base na sua classe social e resultados académicos. Dois exemplos em que tal pode ocorrer são mencionados: numa determinada escola verifica-se um aumento de 26 por cento ao longo de quatro anos, enquanto que nas restantes escolas pertencentes à mesma LEA o aumento é de 5 por cento no mesmo período; num outro estabelecimento de ensino, *comprehensive*, que adopta os seus próprios procedimentos de *banding* (alunos realizam um teste e de acordo com os resultados são colocados em níveis) e testes para efectuar admissões “equilibradas,” a

²³ Alguns dos pré-requisitos necessários para tornar o processo de admissão dos alunos mais transparente, previsível, que obedeça a critérios de equidade e que permita a prestação de contas são os seguintes: fornecer aos pais informação adequada sobre as escolas secundárias existentes na sua área de residência e a possibilidade de aí obter uma vaga; monitorização do processo de admissão com vista à redução da selecção “camuflada” dos alunos; inexistência de entrevistas; utilização dos mesmos procedimentos gerais em todo o país e na mesma data; formulários de candidatura limitados quanto ao tipo de informação que pretendem obter; no caso da realização de testes, estes devem ser preservados para consulta externa; obrigatoriedade de realização de testes escritos no caso de escolas que abertamente fazem selecção dos seus alunos com base nas suas capacidades cognitivas (West & Pennel, 1998:197, 198).

²⁴ Gewirtz, Ball & Bowe (1995:161,162) referem a existência de formulários que abertamente permitem seleccionar os “bons” e “desejáveis” alunos, enquanto que outros fazem-no de forma “camuflada” devido à sua complexidade e tipo de informação que pretendem obter. Deste modo é transmitida a ideia de que a escola é selectiva, o que demove determinados pais de remeterem para aí as suas candidaturas, por considerarem que os seus filhos não preenchem os requisitos necessários, bem como dificulta a tarefa dos pais para quem o Inglês é uma segunda língua.

percentagem de alunos com cinco ou mais notas de A - C é de 77 por cento comparativamente à média de 45 por cento no país nesse ano. Na verdade, as notas podem dever-se a uma melhoria nas práticas escolares ou ao tipo de alunos que se candidatam às mesmas, mas também se podem dever aos critérios de admissão. Na segunda escola, por exemplo, podem ter sido seleccionados os alunos que tiveram melhores notas nos testes que alegadamente eram utilizados para que as admissões fossem mais equilibradas (ibid, ibidem, p. 195).

Também Gewirtz, Ball & Bowe expressam a sua preocupação relativamente à possibilidade de as escolas seleccionarem os “melhores” alunos e com determinada origem social para maximizarem a sua posição nos *rankings* quando afirmam “(...) *effectively and increasingly, particular groups of children are being valued in the marketplace more than others*” (1995:174) ou “*the emphasis seems increasingly to be not on what the school can do for the child but on what the child can do for the school*” (ibid, ibidem, p.176). O estudo realizado por Woods, Bagley & Glatter (1998b:188) permite chegar à mesma conclusão e constata “*the trend was to value increasingly families from particular types of homes and areas*”.

Deste modo, a listas de desempenho das escolas secundárias incentivam a selecção dos alunos, muito embora esta prática não seja nova nos estabelecimentos de ensino deste país.

3.7.2. Exclusão escolar e manipulação de resultados

Alguns autores chamam a atenção para o aumento da exclusão escolar (temporárias ou expulsões) geradas pelo aumento da pressão que as escolas sentem para alcançarem uma boa posição nas listas de ordenação.

Gewirtz, Ball & Bowe (1995:159) consideram existir uma relação entre *rankings* e “exclusão construtiva”, isto é, adopção de estratégias com vista a que os pais voluntariamente retirem os seus filhos da escola para que os mesmos não carreguem o rótulo de “expulsos”, o que permite estabelecimento de ensino descartar-se de alunos que não deseja sem ter que seguir o processo formal. Como é uma prática que não é oficial, não é possível determinar até que ponto a “exclusão construtiva” tem sido utilizada.

Uma outra estratégia adoptada com vista à maximização da posição do estabelecimento escolar na lista de seriação é a manipulação dos resultados: classificação dos alunos com fraco aproveitamento como pertencentes ao ensino especial; retenção dos alunos por um ano; orientação dos alunos com fraco aproveitamento na opção por disciplinas que não são submetidas a exame; incentivo à falta aos exames ou até ao abandono escolar. Como referem Myers & Goldstein (1997) “*in any high stakes system, it is almost inevitable that this kind of “gaming” or “playing the system” will take place*”.

3.7.3. A conversão de D em C

Gillborn & Youdell (2000) realizam um estudo durante dois anos lectivos em duas escolas secundárias, acompanhando diariamente as actividades escolares, concluindo que a partir da publicação dos *rankings* se assiste a um “racionamento da educação” (*rationing education*), o que aumenta as desigualdades em termos de aprendizagens dos alunos. As tabelas mostram anualmente um aumento no número de alunos que obtêm uma classificação de A*- C em pelo menos cinco disciplinas submetidas a exame para a obtenção do GCSE. Porém, elas não revelam que as desigualdades nas aprendizagens dos alunos de certas classes sociais e grupos étnicos estão também a aumentar, o que de acordo com a sua investigação está relacionado com essas listas de seriação dos estabelecimentos de ensino.

As duas escolas estudadas desenvolvem estratégias com vista a maximizar a sua posição nos *rankings*, o que os autores designam por “Economia de A-a-C”²⁵. Os professores²⁶ e os alunos²⁷ vivem sob uma grande pressão e percebem que atingir notas altas (classificações A*- C) é extremamente importante.

²⁵ “*A-to-C economy: a situation where almost every aspect of school life is re-evaluated for its possible contribution to the headline statistic of the proportion of pupils attaining at least five higher grade GCSE passes (A*-to-C)*” (Gillborn & Youdell, 2000:12).

²⁶ Salientamos aqui alguns testemunhos de professores que convivem diariamente com a “economia de A-a-C”: “*If you don’t get A-to-Cs you’re not seen as being successful. I think it’s coming from Ofsted, it’s coming from society, it’s coming from government; the most important one (of all published data) is the number of kids getting five A-to-Cs; we do emphasize the fact that if at all possible you should attempt to achieve a grade C; a school now lives or dies on its results; the staff here now are under pressure to get As-to-Cs. I mean considerable pressure like, you know, that’s never existed before*”(ibid, ibidem, pp. 43-45).

²⁷ Do estudo referido citamos alguns comentários dos alunos que julgamos exemplificar a pressão a que os mesmo são sujeitos: “*anything below a C is failing (...) to the teachers; you have to get A-to-C otherwise it’s a fail; As-to-Cs, that’s all they want; they don’t seem to care about what we want to do for ourselves, just seem to care about us on the league table*”(Gillborn & Youdell, 2000:174). Os alunos identificam vários motivos pelos quais os professores os pressionam no sentido da obtenção de boas notas, nomeadamente a

Devido aos *rankings* as escolas desenvolvem novas formas de identificar e encorajar os alunos que poderão, com uma ajuda adicional, converter as notas D em C²⁸, o que permite à escola uma melhor posição nas tabelas. Deste modo, os estabelecimentos de ensino concentram a sua atenção nos alunos que se encontram na fronteira entre o C e o D, aos quais é dado apoio suplementar através de aulas extra-curriculares e ensino individualizado ou até “cursos de revisão de conteúdos durante as férias” (West & Pennel, 2000:431).

Para além deste grupo de alunos o processo de “racionamento” cria dois outros: os alunos cujo bom aproveitamento deixa prever que vão obter as cinco notas de A* - C, integrados nas turmas de “aprendizagem rápida” (*fast groups*) e que depois de “conquistados” para a escola deixam de ser o centro das atenções; os alunos considerados incapazes de atingir as notas desejadas, integrados nas turmas de “aprendizagem mais lenta”, ensinados pelos professores com menos experiência, condenados a ficar para trás. O estudo revela que este grupo é composto principalmente por alunos que apresentam as seguintes características: descendentes das classes trabalhadoras; oriundos de minorias étnicas (*African Caribbean*); com necessidades educativas especiais; com direito a refeições escolares gratuitas.

Para melhorarem a sua posição nas listas de desempenho, as escolas tentam prever, o mais cedo possível, o aproveitamento dos seus alunos, integrando-os em turmas de acordo com as suas “capacidades”. Outras formas de selecção são utilizadas, o que inclui a separação dos alunos com necessidades educativas especiais ou com o Inglês como segunda língua, a selecção para a frequência de determinadas disciplinas no nono ano (13, 14 anos) apresentadas aos alunos como “opções”.

3.7.4. O processo de ensino-aprendizagem e os *rankings*

O currículo e pedagogias utilizadas são limitados para rentabilizarem as notas dos alunos nos exames. Assim, é consagrado mais tempo lectivo às disciplinas que vão ser submetidas a exame e só após a realização dos mesmos os tempos lectivos voltam a ser redistribuídos por todas as disciplinas, as actividades extracurriculares são reduzidas e as

necessidade de igualar ou mesmo superar as notas obtidas pelos alunos do ano anterior, o estatuto do professor na escola, a importância atribuída aos *rankings* anualmente publicados (ibid, ibidem, p. 12).

²⁸ O *National Audit Office* (2003:7) também refere que algumas escolas visitadas concentram a sua atenção nestes alunos *considered to be close to the threshold*.

viagens de estudo não se realizam, ou em muito menor número, todos os esforços dos professores e alunos durante as aulas se concentram na preparação para os exames (*Government School Education Council*, 2004:17).

3.8. As diferentes posições expressas na imprensa

A publicação dos *rankings* das escolas secundárias tem suscitado reacções por parte dos políticos, professores, sindicatos, pais, associações de pais, associações de directores das escolas e investigadores na área da educação.

As reacções favoráveis à sua publicação são manifestadas pelos governos quer Conservador, quer Trabalhista, baseando-se nos seguintes argumentos: informam os pais, o que os auxilia no momento da escolha da escola secundária para os seus filhos; contribuem para a melhoria da qualidade do ensino ministrado nas escolas; são uma forma de prestação de contas à sociedade pelo trabalho desenvolvido nos estabelecimentos de ensino.

David Blunkett, mesmo antes das eleições, enquanto porta-voz Trabalhista para a educação, faz saber que “*Labour will continue to publish these exam results*” (*TES*, 14 Março de 1997).

Gillian Shephard, Secretária da Educação do governo Conservador, enuncia estes três aspectos quando se refere às listas de desempenho do seguinte modo: “*this will shine a bright light into every classroom in the land. The remarkable success of five years of secondary school performance tables has confirmed what we always knew to be true – the publication of tables drives up standards. They give parents clear information about schools which are doing well and those which are doing badly. They make schools and local authorities accountable for what they are doing*” (*TES*, 14 Março de 1997).

Estelle Morris, pronunciando-se acerca das tabelas de valor acrescentado, afirma “*we want parents to be able to see not only how their child’s school has performed (...) but also progress that it has made in improving the performance of all its pupils*” (*TES*, 13 Março de 1998), sendo esta a linha de pensamento de David Blunkett ao mencionar “*once this is done we will genuinely be able to say to schools how well they have done considering where they started from*” (*TES*, 29 Setembro de 2000).

O Department for Education and Skills (DfES) refere “*the Government is committed to the continued publication of school performance tables in England. They are an*

important part of our drive to raise school standards and they provide valuable information to parents” (TES, 27 de Julho de 2001).

É reiterada a função informativa das listas pelo DfES *“performance tables provide a valuable source of easily accessible information to parents and the wider community”*, bem como a possibilidade de estabelecer comparações entre estabelecimentos de ensino com a sua publicação *“raw results help focus debate on hard information about achievement by providing reliable comparative data” (BBC News, 15 de Março de 2002).*

Charles Clarke, Secretário da Educação do governo Trabalhista, vai ao encontro dos argumentos já usados pelos seus antecessores. Assim, afirma *“people say they [performance tables] don’t give a very rounded picture. They ask why we can’t rely more on Ofsted reports. But when I was talking about accountability, I said, quite deliberately, that schools and teachers are responsible to the whole of our society for the vital job they do. And I meant it. Tables help schools compare their performance with others. They recognise the progress schools are making”*. Considera que tornam o processo de escolha mais transparente com o acesso de todos à informação *“but much more importantly they make information about schools available to everyone – and I believe that education shouldn’t belong to those who are privileged enough to know their way round the system, to find information that is complicated and detailed and filter it for what they want to know. Education must be an open book, not a secret garden. So targets, tables and testing were here to stay”*. Porém, é de opinião que devem ser melhoradas com a inclusão de medidas de valor acrescentado que permitam determinar o efeito escola: *“I also know that if they’re to do their job properly, we have to be ready to think about ways in which they can be improved and refined”*. Referindo-se às tabelas de valor acrescentado *“we think that it’s really important that schools are measured by what they actually contribute to children’s learning” (The Guardian, 20 de Maio de 2003).*

O Department for Education and Skills considera que *“performance tables are an important element of the accountability framework, They provide a single source of information about all schools in an area, based on the reporting of attainment of all pupils on a consistent national basis” (The Guardian, 15 Janeiro de 2004).*

As reacções desfavoráveis à publicação das listas de desempenho das escolas surgem de diferentes sectores da educação, sendo vários os argumentos apresentados.

Mary Bousted, secretária geral da Association of Teachers and Lecturers (ATL), afirma que a associação se opõe às listas de desempenho, considerando-as “*an elaborate and expensive nonsense*”, pois “*they do nothing to support teaching and learning(...) ATL wants to celebrate success wherever it is achieved, but league tables are not the way to do this*” (*The Guardian*, 15 de Janeiro de 2004).

John Dunford, secretário geral da Secondary Heads Association (SHA) também as critica por serem um método injusto de medição do sucesso das escolas secundárias, afirmando que são “*inherently unfair as they give the impression that they are comparing like with like, when schools start from very different situations*” (*BBC News*, 1 de Dezembro de 1998).

Esta associação de directores escolares chama a atenção para “*the serious and unfair consequences they have for schools with disadvantaged pupils*” quando a principal medida para determinar o sucesso de uma escola, pelo menos cinco notas de A* - C, é usada pois “*it does not reflect the performance of all pupils taking exams and gives schools a perverse incentive to concentrate teaching effort on those most likely to be high achievers – thereby demotivating the rest. It is important that the main measure should be one reflecting the performance of pupils at all ability levels and that does not encourage schools to introduce policies for statistical rather than educational reasons*” (*BBC News*, 25 de Fevereiro de 1999). Para além disso, centrar a atenção naquelas notas “*only tells parents how well schools are at converting youngsters who might get three or four grade Cs into those who get five. If one’s child is one of the group in question this is of importance, but for the great majority it is irrelevant*” (*BBC News*, 6 de Agosto de 2004).

Esta linha de argumentação é também seguida por Mary Bousted (ATL), considerando que os *rankings* desmotivam os alunos das escolas mais vulneráveis. Numa nota destinada à imprensa afirma que “*league tables lead schools to treat young people who have no chance of achieving the magic grade C as a lower priority*” (Janeiro, 2004). Assim, o trabalho que é realizado para melhorar a aprendizagem dos alunos que se encontram no final da escala é desencorajado, acrescentando que “*all the evidence shows that if you’re stuck at the bottom, you stay at the bottom. Is this how a fair and just society should treat its weakest members?*” (*The Guardian*, 4 de Dezembro de 2003).

Esta posição é igualmente assumida por David Hart, secretário geral da National Association of Head Teachers (NAHT), designando as listas “estéreis” quando é colocada

ênfase num indicador de desempenho que incentiva as escolas a abandonarem os alunos que aparentemente não conseguirão obter as cinco ou mais notas de A* - C. *“There is already evidence that the long tail of underperformance will lengthen for those who cannot achieve pass grades. This would be an unforeseen yet highly damaging consequence of league tables in their present form”* (TES, 24 Novembro de 1995).

Os directores das escolas manifestam a sua preocupação relativamente ao perigo de *“creating an underclass of non-achievers”*, alunos que são deixados para trás quando as escolas procuram maximizar a sua posição nos *rankings*.

Esta situação é testemunhada, por exemplo, pelo professor Patrick Newman: *“the league tables became a god to be listened to, even when all around knew the inappropriate use or misuse of accountability (...) A school high in the league tables abandoned struggling students because there was no money in them* (The Guardian, 12 Abril 2005).

Andrew Foster, membro da comissão que investiga os gastos do governo a nível local, revela a sua preocupação relativamente às crianças com necessidades educativas especiais, pois *“league tables weaken schools’ commitment to working with pupils with SEN – for fear they will drag down their position. This has damaging effect on staff morale and explains the reluctance of some headteachers to admit pupils with SEN”* (The Guardian, 29 de Novembro de 2002).

Porém, também encontramos situações em que a inclusão é defendida independentemente das posições que se possam perder nas tabelas de desempenho. É o caso de Ian Foster, director da escola Leominster Junior, que declara *“we drop about 5 per cent each year because of our inclusive ethos and intake”* (BBC News, 4 de Maio de 2003).

Os directores pertencentes à NAHT lastimam o facto de os dados usados não oferecerem uma informação clara acerca das escolas, principalmente quando estas adoptam a política de receber crianças com dificuldades de aprendizagem (BBC News, 4 de Maio de 2003).

A ATL chama a atenção para a excessiva importância que assumem os testes, a partir dos quais se elaboram listas de desempenho, restando *“little time or space in school to build upon their interests and their individual talents – particularly where these talents lie in being creative, being able to build things and make them work, or being good at physical activities (...). Children and young people in England now undergo more than 100 formal assessments – this raises the central question- what are children in school for? Are*

they there to be tested (and so provide the information on which the performance tables are based), or are they in school to learn?" (comunicado à imprensa em Abril de 2004).

Porém, Jim Mackenzie, director da escola William High, East Renfrewshire, colocada numa das posições cimeiras da lista, considera que *"exam results are a recognition of the good work that goes on in all schools. But the league table aspect of it does not tell us anything"* (TES, 29 Novembro 1996).

Tom Burnett, director de St Mungo's Academy, admite que a publicação dos resultados dos exames são um incentivo para manter as notas altas mas acrescenta que *"good schools and good principal teachers have always analysed their work"* não atribuindo a melhoria no desempenho apenas aos exames (TES, 29 Novembro de 1996).

Don Foster, porta-voz Liberal Democrata para a educação, critica a utilização dos exames para julgar a qualidade dos estabelecimentos de ensino já que *"there is more to a good school than exam and test results. Measurement alone will not improve the quality of work done in our schools. What is the use of setting the height of the hurdle when there is no help to get over it? The current school league tables are fundamentally flawed and should be abolished, until and unless measures of added value are introduced. Surely the costs of the tests and the publishing of the tables would be better spent on practical measures to raise achievement"* (TES, 14 Março de 1997).

Doug McAvoy, secretário geral da National Union of Teachers (NUT), afirma que os resultados dos exames oferecem pouca informação sobre as aprendizagens dos alunos, dizendo que a publicação dos mesmos é *"part of a tired and pernicious system of targets, tests and performance tables which under-values the achievements of young people, undermines the curriculum and creates stress for both pupils and teachers."* Assim, manifesta-se contra as listas de desempenho e pede a sua abolição: *"It is high time the Government cleared away the damaging machinery of performance tables it inherited from the conservatives and invested in assessment of pupils achievement which supports rather than damages learning"* (comunicado à imprensa em Agosto de 2003).

Para além disso, como acentua Eamonn O'Kane, da National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers, mesmo quando são evidentes os progressos efectuados pelas escolas as atenções voltam-se para *"the alleged failures in the system, rather than the significant achievements of pupils and teachers"* (The Guardian, 15 de Janeiro de 2004).

David Hart, da NAHT, alerta para a necessidade de as escolas trabalharem em conjunto, o que não é facilitado pela publicação das listas de desempenho, as quais não só “*give a distorted view of the performance of schools,*” mas também “*by abolishing the league tables, schools will be able to work towards greater cooperation with each other*” (TES, 27 de Julho de 2001).

Na verdade, quando se estabelecem *rankings* há sempre a ordenação das escolas da “melhor” para a “pior”, havendo, conseqüentemente, “vencedores e perdedores” (Goldstein & Myers, 1996).

Esta perspectiva é adoptada por Doug McAvoy, secretário geral da NUT, quando sublinha que as “*performance tables are a form of naming and shaming which the government clearly wishes to encourage. All performance tables do is promote injustice by making it even harder for schools in the toughest areas to attract new pupils (...) The Government has ignored the evidence that performance tables damage schools; evidence that Governments in Wales and Scotland acted on abolishing them a long time ago*” (comunicado à imprensa em Outubro, 2003).

Uma outra questão levantada pela publicação destas listas é a origem sócio-económica da população discente das escolas, que poderá influenciar a posição de determinado estabelecimento de ensino no *ranking*.

Bernard Barker, director do Stangroud College, considera que “*despite all the make-believe, 80 per cent of educational achievement can be explained by social factors. School performance tables probably chart the social geography of modern England better than any other indicator. If anything, GCSE grades suggest the input rather than the output of a particular school*” (TES, 5 de Maio de 1995).

Esta opinião é partilhada por Martin Ward (SHA) pois as “*league tables mainly reflect the sort of pupils admitted to a school, not the excellence of the teaching and learning that went on there*” (BBC News, 6 de Agosto de 2004).

A publicação das listas de seriação das escolas é apresentada como um elemento de extrema importância para informar os pais sobre a qualidade das mesmas e, deste modo, ajudá-los na selecção da escola secundária mais indicada para os seus filhos. Daí que a própria qualidade da informação oferecida pelo *ranking* seja posta em causa.

É esta a posição assumida por Don Foster quando diz “*it is vital that parents receive information about their children’s progress and the schools they attend. But that*

information must be useful, accurate, comprehensive and understandable” (TES, 24 de Novembro de 1995). De facto, a informação contida nas listas de desempenho fica aquém das necessidades dos pais, pois *“the tables do not provide the information that parents need such as the different spending per pupil by local education authorities, the individual teacher recruitment problems and differing socio-economic factors in different schools”* (BBC News, 1 de Dezembro de 1998).

Phil Willis, Membro do Parlamento, também demonstra preocupação relativamente a este assunto: *“league tables skew parent choice, fail to give informed choice and condemn children with low performance to an educational underclass. Parents need more detailed individual information about school performance”* (TES, 19 Dezembro de 2003).

Vários são os autores que alertam para os efeitos negativos sobre o processo ensino-aprendizagem. É o caso de Jodie Reed, do Institute for Public Policy Research, quando afirma *“they are still leading the agenda and having pernicious effects on students and misleading effects on parent’s decision-making; they act as an obstacle to learning. There’s pernicious effects on teaching and learning in terms of narrowing priorities and excluding borderline pupils”*(The Guardian, 15 de Dezembro de 2003). Joe Hallgarten, do mesmo instituto, também se pronuncia sobre os seus efeitos: *“Some of their effects may have been benign; they have forced schools to focus on the mission of continuous improvement. The concern occurs when such indicators skew priorities to the extent that other, normally less measurable goals are relegated”* (TES, 23 Novembro de 2001).

As listas de desempenho contendo informação de “valor acrescentado” são encaradas como uma forma de proceder a uma avaliação mais justa sobre a progressão de um aluno numa determinado estabelecimento de ensino, possibilitando determinar o efeito escola.

Esta é a posição assumida pela NAHT que defende a substituição das listas de desempenho por tabelas de valor acrescentado, as quais *“would track a pupil’s achievement from one stage of schooling to the next. This method would be fairer than the current system which measures the talents of the pupil rather than the effectiveness of the teacher or the school”*(BBC News, 4 de Abril de 2001)

Mike Tomlinson, que já ocupou o cargo de Chief Inspector of Schools, considera que estas tabelas representam uma grande melhoria, afirmando *“I have advocated the introduction of value-added measures. I am pleased to see what we have got today, as the*

beginning of a journey. These data are better than what we had before and I am sure that (...) the tables [will be] gradually improved” (BBC News, 23 de Janeiro de 2003).

É esta também a opinião de Chris Woodhead, igualmente um antigo Chief Inspector of Schools, ao dizer *“What we need is reliable data from different stages of a child’s school career, so that the value that later school adds to a child’s academic development can be calculated” (BBC News, 1 de Dezembro de 1998).*

A ATL manifesta-se constantemente contra as listas de desempenho das escolas mas, como acentua Mary Bousted, num comunicado à imprensa, *“if they must be published they should include a reliable measure of the value added by school” (Abril 2004).*

Uma posição mais radical é assumida por Doug McAvoy, secretário geral da NUT, assim como por John Dunford, da SHA. O primeiro, num comunicado à imprensa, afirma que *“value added league tables provide no added value (...) Value added tables shuffle the winners and losers without addressing the fundamental flaws behind the tables in the first place. (...) The tables do not tell anyone about the quality of education provided in a school and the added value element does not change that situation” (Dezembro, 2003).* O segundo acentua o facto de não permitirem a prestação de contas das escolas à sociedade já que *“these league tables – even with the inclusion of the value added information – are misleading and have no part to play in an intelligent accountability framework for schools” (The Guardian, 15 de Janeiro de 2004).* Eamonn O’Kane critica a forma como são elaboradas as tabelas de “valor acrescentado” pois *“value-added is put together using limited criteria which do not truly show the achievements of schools” (The Guardian, 15 de Janeiro de 2004).*

Quanto à informação que as mesmas oferecem aos pais, Margaret Morrissey, dirigente da National Confederation of Parent Teacher Associations, entende que as novas medidas de valor acrescentado melhoram as listas de desempenho mas estão longe de atingirem a perfeição, pois *“parents find these tables interesting and use them and there is no doubt that putting value-added indicators on is better, but they still don’t tell the whole story about what a school is like”.* Considera que as características e o ambiente da escola são importantes para os pais que desejam que os seus filhos estejam seguros e rodeados por pessoas que se preocupam com eles: *“they ask themselves is my child going to be happy here? Are people going to be interested in them regardless of how they might affect the league tables?” (BBC News, 23 de Janeiro de 2003).*

A opinião de Mike Tomlinson vai ao encontro daquela expressa anteriormente pois considera que *“they [os pais] use them as an introductory piece of information but the key test is to visit the school and see what the relationships are like in a school, the ethos, what the school feels like”* (BBC News, 23 de Janeiro de 2003).

Assim, os pais não consultam apenas o *ranking* quando pretendem escolher a escola secundária para os seus filhos, apontando igualmente outros factores com peso na sua decisão tais como a figura do director escolar, atitude em situações de *bullying*, visita à escola, relacionamento entre professores e alunos, o ambiente e características da escola. A posição dos pais quanto às tabelas de desempenho é resumida da seguinte forma por Nicky Arresti *“we don’t take them as gospel, but we do need them”* (BBC News, 23 de Janeiro de 2003).

As listas de desempenho das escolas, quer sejam elaboradas a partir dos dados em bruto, quer sejam construídas de forma contextualizada, recorrendo a procedimentos estatísticos que visam ajustá-las às aprendizagens anteriores dos alunos, não permitem fazer comparações nem julgamentos precisos, pois *“produzem estimativas dentro de uma margem de erro de forma que uma grande incerteza acerca da posição exacta de uma escola permanecerá”* (Myers & Goldstein, 1997). Acrescente-se que a comparação pode ser distorcida pela não inclusão de factores exteriores à escola, tais como a origem sócio-económica e cultural dos alunos, uma vez que estes influenciam o seu aproveitamento. Estas preocupações e alertas lançados pela comunidade científica são também divulgadas através da imprensa.

Harvey Goldstein, do Institute of Education da Universidade de Londres, refere que as *“league tables are fundamentally flawed and the government is wrong to think they can be reformed to show the value added by schools. (...) Even with value added weightings, valid comparisons between schools are impossible to make. (...) schools are complex systems with pupils performance influenced by peer groups inside and outside, by home life, and by previous schools attended”* (TES, 3 Julho de 1998). As medidas de valor acrescentado são um exercício que pode ser útil às escolas consideradas individualmente mas *“national league tables remain statistically invalid. The analysis is quite a useful thing to do. But you cannot produce league tables on that basis. Most schools can’t be statistically separated from one another”* (TES, 13 Março de 1998). O mesmo investigador acrescenta: *“So the issue, then, is how many [students] do you need to take to be able to*

say something precise? And the answer is: more children than actually exist in most schools. With the typical size of school the uncertainty and what statisticians call “the sampling error” is so large that most schools cannot be statistically separated. That means when you try and compare one with another the uncertainty swamps any difference that you have. It does invalidate the league tables there’s no question about that” (BBC News, 8 de Setembro de 1998).

Keith Devlin, do St Mary’s College of California, considera que *“one of the greatest potential dangers with statistics is to take the numbers developed to deal with inanimate world and apply them to the world of people with all of their imprecision and unpredictability.”* Quanto à informação dada pelos números defende que *“they will probably tell you nothing at all because people, most of the time, cannot be measured to three or four decimal places. People just don’t work that way (...) statistics will be very useful if you’re a government minister because you’re dealing then with large populations of students with large numbers of schools. But if you’re a parent dealing with one or two children the statistics are going to be far less useful to you” (BBC News, 8 de Setembro de 1998).*

Ted Wragg, professor da Universidade de Exeter, considera que o apelo exercido pelas listas de desempenho reside na acessibilidade das mesmas *“It’s snappy and instant and you can see it at a glance but you can’t have, alongside it, a huge account of every single school and its background factors (...) I know myself as a marker we try our best to be honest and fair in marking but nevertheless there’s a certain subjective element in that and these scripts are marked by different people as well and that’s something which could be affected by chance. (...) Referindo-se a uma tabela de “valor acrescentado” afirma “Schools that no one has ever heard of will come very high and secondly schools that are very well known and regarded as successful may well come in the middle or below the middle” (BBC News, 8 de Setembro de 1998).*

John Dunford, secretário geral da Secondary Heads Association, pronuncia-se sobre os rankings do seguinte modo: *“These league tables perpetuate the myth that schools can be placed in precise order on their results. The tables are statistical nonsense” (The Guardian, 3 de Abril de 2003).*

As listas de ordenação das escolas secundárias, não sendo um tema pacífico, suscitam o debate de ideias entre aqueles que se posicionam a favor ou contra a sua divulgação, o

qual tem o condão de realçar os seus aspectos positivos e negativos. Esta discussão acesa contribui para chamar a atenção sobre os mesmos e a reflexão em torno dos *rankings* por parte dos diferentes actores políticos e educativos na comunicação social dá “maior visibilidade à problemática, tornando-a audível junto de novos públicos” (Sá, 2003:372). Quanto à actuação dos meios de comunicação social, resta-nos aguardar que a controvérsia gerada em torno deste tema possa levá-los a questionar os motivos que subjazem a sua publicação e ponderar se revelar este tipo de dados e apresentá-los sob a forma de listas de graduação dos estabelecimentos de ensino, tendo como justificação o direito à informação, é realmente uma forma de prestar um serviço público.

Conclusão_____

Os dois países estudados ao longo deste trabalho apresentam, no decorrer da segunda metade do século XX, um percurso político diferente, pois Portugal vive perto de meio século sob um regime político autoritário que é derrubado com um golpe militar em 25 de Abril de 1974, enquanto que a Inglaterra vive uma monarquia constitucional com a eleição democrática do governo.

Na década de setenta tem início uma revolução política, económica e social que lentamente aproxima o nosso país dos padrões europeus, processo que se acelera após a sua integração na Comunidade Económica Europeia, nos anos oitenta. Com o início da democratização acentua-se a reivindicação do direito à igualdade de oportunidades na educação, dá-se a expansão do sistema educativo, o aumento da escolaridade obrigatória, a unificação do ensino, surge a gestão democrática das escolas. Muitas alterações são introduzidas, de carácter pontual e transitório, surgindo a necessidade de criação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo, o que vem a acontecer em 1986. Esta reorganiza a estrutura do sistema de ensino nacional, tendo como finalidade a democratização da educação como forma de esbater as desigualdades sociais. A partir da LBSE assiste-se à tentativa de conciliação da democratização com o projecto de modernização do país em resposta aos desafios impostos pela integração na Comunidade Europeia, sendo os destinos de Portugal conduzidos pelo governo social-democrata, liderado por Cavaco Silva.

A Inglaterra, por seu turno, enfrenta a destruição e morte na Segunda Guerra Mundial, situação que aproxima as populações e permite o início do “período do consenso”, com uma duração de cerca de trinta anos, em que vão alternando no poder os partidos Trabalhista e Conservador. A “filosofia tácita de governo” partilhada manifesta-se a três níveis: a necessidade de pleno emprego, a coexistência dos sectores público e privado na economia, a importância da construção do *Welfare State*, ainda que na prática este não seja capaz de erradicar as enormes desigualdade sociais do país.

No âmbito do sistema educativo, no período pós-guerra, verifica-se a expansão do ensino secundário para todos num sistema de escolas bipartido, seguido da introdução do sistema compreensivo, em oposição à selecção, e do aumento da escolaridade obrigatória, trabalhando em parceria o governo central, as LEA's e os professores. Trata-se de um sistema nacional, administrado localmente. A educação é encarada como um bem público e

um direito dos cidadãos, desempenhando um importante papel na promoção da justiça social e do crescimento económico.

No final da década de setenta, no seguimento da crise petrolífera e recessão económica, o consenso é quebrado, fazem-se críticas ao Estado-Providência, inaugura-se o *thatcherismo*, entrando em cena as forças de mercado e da competição, o que resulta no enfraquecimento do enfoque na distribuição, equidade e justiça social. O discurso da escolha e diversidade acompanhado pelo da eficiência, eficácia, desempenho e produtividade, alia-se a medidas como o currículo nacional, o sistema de exames nacionais, a fórmula de financiamento por aluno, a matrícula livre, a criação de novas escolas, o estatuto *Grant Maintained*, o *Local School Management*, o *Assisted Places Scheme*, assim como à actuação do Ofsted e a mecanismos de indução de efeitos de mercado, tal como as tabelas de desempenho, criando-se o “quase-mercado” educativo. Os seus efeitos negativos em termos da polarização da educação e exacerbação das desigualdades sociais são apontados pela comunidade científica, após a realização de estudos empíricos sobre esta temática.

Na década de 90, na Inglaterra, as políticas da Nova Direita são desenvolvidas por John Major e mesmo quando um governo Trabalhista retorna ao poder, liderado por Tony Blair, os princípios básicos do legado de Thatcher não caem por terra, não se podendo afirmar que terá havido ruptura com as políticas dos sucessivos governos Conservadores. Assim, constata-se a continuação dos princípios de mercado, de escolha e competição entre estabelecimentos de ensino alimentadas pela publicação das listas de desempenho, actuação do Ofsted na detecção e nomeação de professores, LEA's e escolas ineficazes, ênfase na elevação dos padrões de literacia e cálculo, reclassificação das escolas existentes e a criação das *specialist schools*. Paralelamente, nota-se um alinhamento com a necessidade de combater a exclusão social através de propostas de educação para a cidadania, promoção dos valores da democracia, justiça social e respeito pela diversidade cultural (Gewirtz, 2001:162,163) e atribuição de um financiamento adicional aos estabelecimentos de ensino localizados em zonas socialmente desfavorecidas através de iniciativas como *Excellence in Cities*, *Education Action Zones* e *City Academies*. Porém, dada a existência dos princípios de escolha e competição, serão estes reforços financeiros capazes de interromper o processo de segregação e polarização que os mercados parecem produzir?

Nesta mesma década as “ressonâncias liberais” são mais explícitas no nosso país, principalmente se atentarmos no novo sistema de avaliação, nos exames nacionais do 12º ano, na criação de universidades e institutos politécnicos privados, no lançamento das escolas profissionais e no “novo” modelo de gestão das escolas secundárias. Trata-se de medidas que embora não tenham produzido os efeitos de outras da mesma natureza na Inglaterra, nos permitem falar na existência de um “neoliberalismo mitigado” em Portugal.

Com a eleição do governo socialista de António Guterres alia-se a preocupação com a necessidade de sucesso económico, para integrar o “pelotão da frente da moeda única,” com o empenho em promover uma maior justiça social através, por exemplo, da implementação do Rendimento Mínimo Garantido. No âmbito das políticas educativas salientam-se as alterações a nível da gestão e autonomia das escolas, a reorganização curricular no básico e secundário, a criação dos conselhos municipais de educação, a avaliação aferida, a avaliação integrada das escolas, a adopção de medidas contra a exclusão escolar e social (TEIP e currículos alternativos), das quais ressalta a importância conferida à educação no combate à exclusão. Quanto aos *rankings* das escolas secundárias, um mecanismo de indução de efeitos de mercado na educação, constata-se que houve uma resistência da parte das autoridades educativas em relação à divulgação dos dados a partir dos quais eles são construídos.

Como tivemos oportunidade de observar, os dois sistemas educativos seleccionados para efectuar este estudo comparativo apresentam diferenças na forma como as escolas são administradas, a nível da liberdade de escolha por parte dos pais e no âmbito da autonomia das escolas, tendo esta sido aumentada em ambos os países. Apresentam uma grande afinidade – os *rankings* das escolas secundárias, com uma tradição superior a uma década na Inglaterra, uma vez que a sua publicação tem início em 19 de Novembro de 1992, enquanto que em Portugal a data da primeira divulgação é 27 de Setembro de 2001.

Os dados a partir dos quais se elaboram as listas de ordenação são os resultados dos alunos nos exames nacionais do ensino secundário. Estes são realizados pelos alunos que frequentam o ano 11 em Inglaterra, mesmo antes do final da escolaridade obrigatória (16 anos), e destinam-se à obtenção do *General Certificate of Secondary Education*. No nosso país, os exames são realizados pelos alunos que frequentam o 12º ano de escolaridade, o último ano do ensino secundário, um ciclo que não integra a escolaridade obrigatória, permitindo a sua conclusão e o prosseguimento de estudos superiores.

A recolha das informações fica a cargo das autoridades educativas. Na Inglaterra os resultados dos exames são acompanhados de outras informações sobre o tipo de escola, percentagem de faltas (justificadas e injustificadas), número (e percentagem) de discentes com necessidades educativas especiais. As escolas são apresentadas por ordem alfabética, podendo as listas ser consultadas através da Internet ou em cópias também disponíveis nas bibliotecas públicas. Os meios de comunicação utilizam essa informação para ordenar as escolas das “melhores” para as “piores” de acordo com a percentagem de alunos que obtêm cinco ou mais classificações de A* a C, sendo estas as notas mais altas e que possibilitam aos alunos o prosseguimento de estudos.

Em Portugal, após grande pressão exercida pelos meios de comunicação social, as autoridades educativas cedem-lhes os dados em bruto, ou seja, os resultados dos alunos nos exames do 12ºano por disciplina, sendo os *rankings* das escolas secundárias daí resultantes elaborados pela imprensa e, dependendo dos diferentes critérios adoptados, também surgem ordenações diversas dos estabelecimentos de ensino. Em 2002, uma situação excepcional, a lista de ordenação das escolas é fruto de um trabalho encomendado pelo governo a uma equipa da Universidade Nova de Lisboa, o qual é objecto de variadas críticas pelo método utilizado e dados seleccionados.

Em ambos os países a publicação das listas de ordenação das escolas secundárias suscita reacções nos diferentes actores políticos, educativos e sociais, sendo acompanhadas de grande polémica e críticas quanto à forma como são elaboradas, sendo questionadas a sua validade e utilidade.

Em Inglaterra a divulgação dos *rankings* tem despertado o interesse da comunidade científica que questiona a metodologia utilizada na sua construção e procura identificar os seus efeitos nas práticas escolares. No nosso país, porém, “não têm sido assumidos como alvo de interesse para a comunidade científica em geral, a qual ainda não lhes dedicou uma reflexão aprofundada e de relevo” (Santiago, Correia, Tavares & Pimenta, 2004: 32). O confronto de ideias verifica-se a nível teórico, recorrendo-se aos exemplos dos outros países, é escassa a informação sobre a nossa realidade, existindo um vazio no conhecimento sobre os seus efeitos nas práticas escolares.

Como justificação para a elaboração de listas ordenadas das escolas secundárias, são apontadas várias razões: o fornecimento de informação aos estabelecimentos de ensino que lhes possibilitam melhorar o processo ensino-aprendizagem; auxílio aos pais no momento

de seleccionar a escola para os seus filhos através da informação que difundem, o que possibilita a regulação e o controlo por parte das famílias; a importância da prestação de contas pelo dinheiro público gasto; a necessidade de proceder à avaliação das escolas. Na Inglaterra defende-se a introdução de medidas de “valor acrescentado” aquando da elaboração das tabelas de desempenho, sendo apresentadas como mais justas por medirem a eficácia dos professores e das escolas ao permitirem calcular o valor que o último estabelecimento de ensino frequentado pelos alunos acrescenta à sua aprendizagem.

As posições contrárias à elaboração das listas de ordenação questionam a qualidade de informação oferecida; referem a adopção de estratégias pelas escolas com vista à maximização da sua posição nas listas que contribuem para o aumento das desigualdades no acesso e sucesso educativos; alertam para a escolha dos alunos por parte das escolas e para o facto de destruírem a cooperação entre os estabelecimentos de ensino; mencionam que a escolha da escola se verifica apenas no seio de algumas famílias; nomeiam a existência de efeitos perversos a nível das práticas escolares; chamam a atenção para o facto da divulgação das listas de ordenação dos estabelecimentos de ensino não contribuir para a melhoria do processo ensino-aprendizagem; afirmam que os resultados escolares dos alunos são o reflexo da sua origem social. Na Inglaterra é referido que mesmo com a inclusão de medidas de “valor acrescentado” é impossível comparar estabelecimentos de ensino já que estes são sistemas complexos, sendo as aprendizagens dos alunos afectadas pelo grupo dentro e fora da escola, vida familiar e escolas anteriormente frequentadas.

Vários estudos empíricos realizados neste país permitem identificar os efeitos perversos da publicação das listas de desempenho das escolas secundárias nas suas práticas. Assim, salienta-se a adopção de estratégias de captação dos alunos com bom aproveitamento, bem como daqueles oriundos das classes mais favorecidas e com maiores possibilidades de obtenção de boas classificações nos exames, visando a maximização da sua posição nas listas de desempenho; exclusão dos alunos com fraco aproveitamento da realização dos exames nacionais; concentração da atenção e dos esforços dos professores nos alunos com notas C e D, sendo os “bons” e “maus” alunos relegados para segundo plano; redução do ensino à preparação para o exame e para obtenção de notas altas, com a realização de um menor número das actividades extra-curriculares e visitas de estudo, descurando-se outros processos de aprendizagem afectivos, sociais e morais e valorizando-se metodologias de ensino tradicionais; divisão dos alunos em diferentes grupos de

trabalho de acordo com o seu aproveitamento e ritmo de aprendizagem, com o consequente aumento de comportamentos competitivos, desmotivação daqueles com mais dificuldades de aprendizagem e estigmatização social dos “maus” alunos.

Assistimos, portanto, à criação de escolas de “elites” em contraste com as escolas de “enjeitados” em função da origem social dos alunos e do seu desempenho escolar, contribuindo para o aumento da desigualdade e divisão social.

Como já tivemos oportunidade de referir, a necessidade de fornecer informações aos pais sobre a qualidade das escolas que lhes permitam seleccionar aquela mais adequada ao projecto educativo dos seus filhos é um argumento avançado em favor da publicação dos *rankings*. No entanto, a comunidade científica questiona os métodos utilizados na sua construção, bem como os dados usados, por considerarem que induzem em erro. Mesmo com a introdução de medidas de “valor acrescentado”, numa tentativa de determinar o efeito escola, as tabelas daí resultantes oferecem um elevado grau de complexidade que dificulta a sua interpretação. Apenas as famílias detentoras de um nível cultural mais elevado poderão beneficiar da sua publicação. Considerando que a informação divulgada é rigorosa, as famílias com menor capital cultural e económico revelam-se incapazes de contornar ou utilizar os dispositivos legais de que o sistema dispõe em favor dos seus filhos, são desprovidas dos meios financeiros que permitem custear despesas decorrentes de matrículas em escolas fora da sua área de residência, sendo esta situação agravada em concelhos onde a oferta educativa é limitada.

No que diz respeito à importância atribuída aos *rankings* pelo seu contributo para a melhoria do processo ensino-aprendizagem, as escolas necessitam de informações muito mais detalhadas do que aquelas que constam em tabelas de desempenho, sendo fundamental recorrer a outro tipo de abordagens. Mesmo sendo elaboradas com recurso a vários tipos de dados devidamente contextualizados, são apenas um ponto de partida, para posterior acção, ao oferecerem uma panorâmica geral sobre o sistema educativo de um país.

Neste contexto, pensamos ser possível identificar a pequena percentagem de escolas que se destacam das restantes, quer pelos resultados positivos, quer pelos negativos. Deste modo as autoridades educativas teriam oportunidade de accionar mecanismos de intervenção no terreno, ajudando os actores educativos desses estabelecimentos de ensino a analisarem os seus pontos fracos – departamentos curriculares, práticas pedagógicas, a

gestão e cultura escolares-, os motivos pelos quais tal acontece, oferecendo um auxílio especializado, bem como aconselhamento sobre possíveis estratégias a adoptar para colmatar as dificuldades entretanto diagnosticadas. Também as escolas que se destacassem positivamente poderiam ser alvo de visitas e estudo pelos mesmos grupos de trabalho para que as boas práticas pudessem ser alargadas a outros estabelecimentos de ensino. Porém, parece-nos que a divulgação dos *rankings* onde são nomeados “vencedores e perdedores,” onde se promove a hierarquização das escolas secundárias aliada à exposição pública do seu alegado fracasso, em nada contribui para a conquista da qualidade no ensino daquelas que passam a ser alvo de recriminação social. Nesta linha de pensamento julgamos que a utilização dos resultados das listas de desempenho, sem identificação das escolas, destituídas de qualquer propósito de promoção da comparação entre os estabelecimentos de ensino, apenas como um incentivo à reflexão e auto-avaliação, o que não incentivaria as escolas a adoptar estratégias destinadas à maximização da sua posição nos *rankings* ou formas de manipulação dos resultados, pode promover uma melhoria no processo ensino-aprendizagem.

Parece-nos ingénuo considerar que a qualidade dos processos de um dado estabelecimento de ensino pode melhorar através da publicação e comparação das classificações dos seus alunos, em exames iguais para todos, pois estamos na presença de uma apreciação simplista dos resultados obtidos pelas escolas, dado que estas não têm todas as mesmas condições a nível físico e humano, nem alunos com características iguais, o que contribui para a obtenção de resultados diferentes. De facto, não são tidas em linha de conta diversas variáveis relacionadas com o aluno, tais como os seus progressos escolares e aprendizagens anteriores, condições económicas e familiares. É promovida uma avaliação exclusiva dos produtos, desvalorizando-se os processos, resultando daí o seu mero valor estatístico. Assiste-se a uma tentativa de tornar as organizações escolares nas únicas responsáveis pelas aprendizagens dos alunos e pelos seus “bons” ou “maus” resultados.

Dado tudo o que foi exposto, parece-nos poder afirmar-se que a publicação dos *rankings* se insere no âmbito de políticas educativas que favorecem a comparação, a classificação, a selecção e consequente exclusão, o que parece contraditório com o direito de todos à educação.

Ao longo do nosso estudo deparámo-nos com muitas interrogações, para as quais não foi possível encontrar respostas, e que se prendem, principalmente, com o impacto da publicação das listas de ordenação nas práticas escolares, no nosso país. Tendo como referência o caso inglês, são vários os efeitos perversos resultantes da divulgação dos resultados dos alunos nos exames e outras informações que permitem a comparação entre estabelecimentos de ensino e exacerbam as desigualdades quando são valorizados determinados tipos de alunos e de escolas. É nossa opinião que este trabalho de compreensão dos *rankings* e seus impactos não pode terminar aqui, pois é da maior importância tentar encontrar as respostas para essas interrogações através da realização de estudos empíricos. Uma possibilidade seria um estudo de caso múltiplo em várias escolas do mesmo concelho, tentando identificar os motivos pelos quais ocupam diferentes posições nas listas de ordenação, assim como em que medida a publicação das listas terá, ou não, alterado as suas políticas e práticas. Só deste modo poderíamos perceber se os *rankings* contribuem realmente para a melhoria do processo ensino-aprendizagem ou apenas para a adopção de estratégias que possibilitam a melhoria da posição das escolas nas listas.

Investigar as consequências das reformas educativas e a implementação de políticas educativas num país é sempre um trabalho árduo, principalmente para quem está a dar os primeiros passos nesta área. As dificuldades encontradas são ampliadas quando pretendemos procurar para lá da fronteira experiências semelhantes ou contrastantes. Podemos aqui deixar uma nota sobre os constrangimentos de variada ordem como a inacessibilidade da documentação e legislação mais antiga, a distância que nos separa a nível geográfico, cultural e histórico, a impossibilidade de partilhar com alguém, do lado de lá, as nossas dúvidas... Consideramos, porém, que todos os esforços são válidos na tentativa de aprender com a experiência dos outros para evitar cometer os mesmos erros, principalmente quando nos parece que a temática dos *rankings* pode sofrer um novo impulso com a realização no nosso país de exames de aferição nos 4º e 6º anos, que se vão juntar aos do 9º já existentes, e já se fazem ouvir vozes de determinados quadrantes políticos a favor do alargamento da publicação dos *rankings* das escolas a outros ciclos de ensino.

Bibliografia_____

Bibliografia

AFONSO, Almerindo Janela (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.

AFONSO, Almerindo Janela (2000). “Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas.” In CATANI, Afrânio & OLIVEIRA, Romualdo (2000). *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*, Belo Horizonte: Autêntica Editores, pp. 17-40.

AFONSO, Almerindo Janela (2001a). “O Neoliberalismo Educacional Mitigado numa Década de Governação Social-Democrata.” In LIMA, Licínio L. & AFONSO, Almerindo Janela (2001). *Reformas da Educação Pública*. Porto: Edições Afrontamento.

AFONSO, Almerindo Janela (2001b). “Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional.” *Educação & Sociedade*, n. 75, pp. 15-32.

AFONSO, Almerindo Janela (2002a). “O Neoliberalismo Educacional Mitigado numa Década de Governação Social-Democrata.” In LIMA, Licínio L. & AFONSO, Almerindo Janela (2002). *Reformas da Educação Pública*. Porto: Edições Afrontamento.

AFONSO, Almerindo Janela (2002b). “Políticas educativas e avaliação das escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória.” In COSTA, J.A., NETO-MENDES, António & VENTURA, Alexandre (2002). *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 31-37.

AFONSO, Natércio (1994). *A Reforma da Administração Escolar. A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

AFONSO, Natércio (1995). “Que fazer com esta reforma? Notas à margem de um relatório”. *Inovação*, 8, pp. 105-112.

AFONSO, Natércio (2004). "A globalização, o estado e a escola pública." *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, 4, pp. 33-42.

AMADO, Casimiro (1998). "A escola única em Portugal: do debate doutrinal nos anos 20 e 30 às realizações democráticas." In PROENÇA, Maria Cândida (1998). *O Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa: Edições Colibri.

ANTUNES, Fátima (2000). "Novas instituições e processos educativos. A reforma portuguesa do ensino secundário no contexto comunitário (1988-1996)." In PACHECO, José Augusto (org.). *Políticas Educativas*. Porto: Porto Editora, pp. 109-134.

APPLE, Michael W. (2004) "Entre o neoliberalismo e o neoconservadorismo : educação e conservadorismo em um contexto global." In BURBULES, Nicholas C. & TORRES, Carlos Alberto (2004). *Globalização e Educação*. Porto Alegre: Artmed Editora, pp. 45-57.

ARROTEIA, Jorge Carvalho (1992). *Análise Social da Educação*. Leiria: Roble Edições.

AZEVEDO, Joaquim (2002). "Com este tipo de ranking estamos a premiar quem à partida já está premiado." *Jornal Público* (07-10-02).

BARLETT, Will (1993). "Quasi- markets and educational reforms." In LE GRAND, Julian & BARLETT, Will (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press, pp. 125-153

BARNARD, Nicolas (1999). "Zone teachers feel excluded". *Times Educational Supplement* (29-01-99).

BARRETO, António (2001). " Uma vitória saborosa." *Jornal Público* (27-08-01).

BARROSO, João (1991). “Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: sentido de uma evolução.” *Inovação*, 8, pp. 55-86.

BARROSO, João (1999a). “Organização e gestão das escolas secundárias.” In AZEVEDO, Joaquim (coord.). *O Ensino Secundário em Portugal*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

BARROSO, João (1999b). “Regulação e autonomia da escola pública: o papel do estado, dos professores e dos pais.” *Inovação*, 12, pp. 9-33.

BARROSO, João (2001). *As Políticas de Reforço da Autonomia no Contexto da Alteração dos Modos de Regulação da Escola Pública*. Universidade de Lisboa (documento policopiado).

BARROSO, João (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições Asa.

BARROSO, João, ALMEIDA, Ana Patrícia, HOMEM, Luísa Fernandes (s/d). *As Assembleias de Escola em Discurso Directo*. http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/pae_relatorios/relatorio_parte2.pdf (consulta realizada em 08.06.05).

BARROSO, João & VISEU, Sofia (2003a). “A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura.” *Educação & Sociedade*, 24 (84). http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0101-73302003000300008 (consulta realizada em 06-03-2005).

BARROSO, João & VISEU, Sofia (2003b). *Áreas de Interdependência Local Entre escolas: Um Estudo de Caso em Portugal*. Projecto Reguleducnetwork. Universidade de Lisboa. http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/regule_relatorios_D6.htm (consulta realizada em 15-08-06).

BELL, Judith (1997). *Como Realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.

BENAVENTE, Ana (1999). *Escola, Professoras e Processos de Mudança*. Lisboa: Livros Horizonte.

BENAVENTE, Ana (2001). “Portugal, 1995-2001: reflexões sobre democratização e qualidade na educação básica.” *Revista Iberoamericana de Educación*, 27. <http://www.campus-oei.org/revista/rie27a05.htm> (consulta realizada em 08-01-06).

BENAVENTE, Ana (2004a) “O pacto educativo para o futuro: um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal.” *Revista Iberoamericana de Educación*, 34. <http://www.campus-oei.org/revista/rie34a04.htm> (consulta realizada em 08-01-06).

BENAVENTE, Ana (2004b). “Provas aferidas: avaliar para quê?”. *Jornal A Página da Educação*. www.apagina.pt (consulta realizada em 10-01-06).

BIFULCO, Robert & LADD, Helen F. (2004). *The Impacts of Charter Schools on Student Achievement: Evidence from North Carolina*. <http://www.asu.edu/educ/eps/EPRU/articles/EPRU-0412-76-OWI.pdf> (consulta realizada em 20-04-05).

BLAIR, Tony (1999a). *Speech about Education Action Zones*, 15 de Janeiro.

BLAIR, Tony (1999b). *Speech at the Excellence in Cities Launch*, 23 de Novembro.

BÓIA, José M. P. (2003). *Neoliberalismo e os Desafios do Futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.

CALLAGHAN, James (1976). *Ruskin's Speech*, 18 de Outubro.

CANWOOD, Ian (2004). *Britain in the Twentieth Century*. London: Routledge

CARVALHO, Rómulo (2001). *História do Ensino em Portugal*. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CARVEL, John (2000). "A good report." *The Guardian*. <http://education.guardian.co.uk> (consulta realizada em 30-07-06).

CHITTY, Clyde (2004). *Education Policy in Britain*. Palgrave Macmillan.

CHUBB, John E. & MOE, Terry M. (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington: The Brookings Institution.

CHUBB, John E. & MOE, Terry M. (1977). "Politics, markets and the organization of schools In HALSEY, A.H., LAUDER, Hugh, BROWN, Phillip, WELLS, Amy Stuart (1977). *Education, Culture, Economy, Society*. Oxford University Press, pp. 363-381.

COOTES, R. J. (1984). *The Making of the Welfare State*. 2ªed. Harlow Essex: Longman.

COSTA, J. A., NETO-MENDES, António & VENTURA, Alexandre (2003). *Ranking de Escolas em Portugal: um Estudo Exploratório*. <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n1/NCV.htm> .

COSTA, J. A., NETO-MENDES, António VENTURA, Alexandre (2003). *Ranking de Escolas em Portugal: um Estudo Exploratório*. <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n1/NCV.htm>

COSTA, Jorge Adelino, SOUSA, Liliana & NETO-MENDES, António (2000). "Gestão pedagógica e lideranças intermédias no TEIP do Esteiro." In *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*, Lisboa: IIE/ME.

CRAMER, John Francis & BROWNE, George Stephenson (1967). *Educación Contemporánea – estudio comparativo de sistemas nacionales*. Mexico: Union Tipografica Editorial Hispano-Americana.

CUNHA, Pedro D'Orey (1995). "Desenvolvimento do novo modelo da administração e gestão das escolas." *Inovação*, 8, pp. 57-69.

DALE, Roger (1994). "A promoção do mercado educacional e a polarização da educação." *Educação, Sociedade & Culturas*, 2, pp. 109-139.

DfEE (1997). *Excellence in Schools*. London: The Stationery Office.

DES (2000). *Revisão Curricular no Ensino Secundário*. Lisboa: Ministério da Educação.

DfES (2001). *Schools Achieving Success*. <http://www.dfes.gov.uk/achievingsuccess> (consulta realizada em 15-11-05).

DREYFUS, François-George, MARX, Roland & POIDEVIN, Raymond (1996). História Geral da Europa – III. Mem Martins: Publicações Europa-América.

FARIA, Luísa Leal (1996). *Sociedade e Cultura Inglesas*. Lisboa: Universidade Aberta.

FENPROF (s/d). *Classificar Escolas – Para Quê?* <http://www.spn.pt/Default.aspx?xpto=27&doc=57&mid=115> (consulta realizada em 26-12-04).

FERNANDES, José Manuel (2001). "Um dia histórico." *Público* (27-08-01).

FERNANDES, José Manuel & LEIRIA, Isabel (2002). "O *ranking* revela uma cartografia interessantíssima do país." *Público* (6-10-02).

FERRÃO, Maria Eugénia (2003). *A Avaliação da Auto-Avaliação: Qual o Papel da Avaliação Externa?*. Comunicação apresentada na IX edição dos Colóquios da Cereja (documento policopiado).

FERREIRA, José Medeiros (1995). “Portugal em transe (1974-1985)”. In MATTOSO, José (direcção) *História de Portugal*. Volume VIII. Lisboa: Editorial Estampa.

FERRER, Ferran (1990). *Educación Comparada*. Barcelona: PPU.

FIGUEIREDO, Maria Irene de Melo L. F., (1993) *A Reforma Educativa Portuguesa de 1986. Retórica e Realidade*. Braga: Universidade do Minho (dissertação de mestrado).

FORMOSINHO, João (1989). “De serviço do estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa.” *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), pp 53-86.

FORMOSINHO, João & FERREIRA, Fernando Ilídio (2000). “O pragmatismo burocrático, um contributo para o estudo da política educativa no quotidiano.” In FORMOSINHO, João, FERREIRA, Fernando Ilídio & MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 77-90.

FORMOSINHO, João & MACHADO, Joaquim (1999). “A administração das escolas no Portugal democrático.” In Vários. *Autonomia. Gestão e avaliação das escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 99-124.

GARRIDO, José Luis (1987). *Sistemas Educativos de Hoy*. 2ª ed. Madrid: Dykinson.

GARRIDO, Jose Luis Garcia (1991). *Fundamentos de Educacion Comparada*. 3ª edição, Madrid: Dykinson.

GEORGE, Susan (1999). *A Short History of Neoliberalism: Twenty Years of Elite Economics and Emerging Opportunities for Structural Change*. <http://www.zmag.org/crisesCurEvts/Globalism/george.htm> (consulta realizada em 19-04-2006).

GEWIRTZ, Sharon (2001). *The Managerial School: Post-welfarism and Social Justice in Education*. London: Routledge.

GEWIRTZ, Sharon, BALL, Stephen J. & BOWE, Richard (1995). *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham: Open University Press.

GILLARD, Derek (2004) *Education in England: a brief history*.
<http://www.kbr30.dial.pipex.com/educ19.shtml> (consulta realizada em 25- 09-2005).

GILLBORN, David & YOUDELL, Deborah (2000). *Rationing Education*. Buckingham: Open University Press.

GOLDSTEIN, Harvey (1997). “Value added tables: the less-than-holy grail.” *Managing Schools Today*, 6, pp 18-19.
http://www.mlwin.com/hgpersonal/papers_for_downloading.htm (consulta realizada em 13-07-06).

GOLDSTEIN, Harvey (1998). *Targets, Performance Indicators and the Proper Uses of Educational Data*. http://www.mlwin.com/hgpersonal/papers_for_downloading.htm (consulta realizada em 13-07-06).

GOLDSTEIN, Harvey & MYERS, Kate (1996). *Freedom of Information: Towards a Code of Ethics for Performance Indicators*.
http://www.mlwin.com/hgpersonal/papers_for_downloading.htm (consulta realizada em 13-07-06).

GOLDSTEIN, Harvey (2003) *A Commentary on the Secondary School Value Added Performance Tables for 2002*,
http://www.statscom.org.uk/media_pdfs/correspondence/letter0187.pdf. (consulta realizada em 5-07-06)

Government School Education Council (2004). *School Performance Information, an Issues Paper for the ACT Minister for Education and Training*.
http://www.gsec.act.edu.au/pdf/GSEC_REPORTING_final_pdf.pdf (consulta realizada a 29.03.05).

GRÁCIO, Rui (1981). *Educação e Processo Democrático em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.

GRÁCIO, Rui (1995a). *Obra Completa I Da Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

GRÁCIO, Rui (1995b). *Obra Completa II Do Ensino*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Grupo Parlamentar do PSD (2001). Projecto Lei nº 422/VIII. In JUSTINO, David (2005). *No Silêncio Somos Todos Iguais*. Lisboa: Gradiva pp.79-86.

HARVEY, L. (2004). *Analytic Quality Glossary*. Quality Research International <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/> (consulta realizada a 20.06.05).

IGE (2002). *Avaliação Integrada das Escolas. Apresentação e Procedimentos*. Lisboa: IGE/ME.

JESSOP, Bob (1992). "From social democracy to thatcherism: twenty five years of british politics." In ABERCROMBIE, Nicholas & WARDE, Alan (ed.). *Social Change in Contemporary Britain*. Cambridge: Polity Press, pp. 14-39.

JONES, Ken (2003). *Education in Britain: 1944 to the present*. Cambridge: Polity Press.

JUSTINO, David (2005). *No Silêncio Somos Todos Iguais*. Lisboa: Gradiva.

KARSTEN, Sjoerd, VISSCHER, Adrie & JONG, Tim (2001). "Another side to the coin: the unintended effects of the publication of school performance data in England and France." *Comparative Education*, 37 (2), pp. 231-242.

LE GRAND, Julian & BARLETT, Will (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press.

LEVIN, Henry M. (2003) “Os cheques-ensino: um quadro global de referência para a sua avaliação.” In BARROSO, João (org). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições Asa, pp. 111-148.

LIBÓRIO, Helena M. de O. Dias (2004). *A Avaliação das Escolas. Desenvolvimento Organizacional e Ritualização*. Aveiro: Universidade de Aveiro (dissertação de mestrado).

LIMA, Licínio (1995). “Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política.” In *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), pp. 57-71.

LIMA, Licínio C. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. 2ª ed. Braga: Universidade do Minho.

LIMA, Licínio C. (2002a). “Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação.” In LIMA, Licínio L. & AFONSO, Janela Afonso (2002). *Reformas da Educação Pública*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 17-32.

LIMA, Licínio C. (2002b). “O paradigma da educação contábil. Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior.” In LIMA, Licínio L. & AFONSO, Janela Afonso (2002). *Reformas da Educação Pública*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 91-110.

MACHADO, Fernando Augusto (1997). *Avaliação em Tempo de Mudança*. Porto: Edições Asa.

MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas.

MARTINEZ, Elizabeth & GARCIA, Arnaldo (s/d). *What is Neo-liberalism?- A Brief Definition for Activists*. <http://www.corpwatch.org/article.php?id=376> (consulta realizada em 18-04-2006).

MENDONÇA, Manuela (s. d.). *Os rankings e o Sucesso Escolar*. http://www.sprc.pt/paginas/cadernos_pedagogicos/rankings.html (consulta realizada em 22-08-06).

Ministério da Educação (1996). *Pacto Educativo para o Futuro*. Lisboa: ME.

Ministério da Educação Nacional (1973). *A Reforma do Sistema Educativo*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional.

MISHRA, Ramesh (1995). *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*. Oeiras: Celta Editora.

MÓNICA, Maria Filomena (1978). *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*. Porto: Editorial Presença

MOREIRA, Vital (1997). *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina.

MORGAN, Kenneth O. (2000). *Twentieth-Century Britain: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

MORROW, Raymond A. & TORRES, Carlos Alberto (2004). “Estado, globalização e políticas educacionais.” In BURBLES, Nicholas C. & TORRES, Carlos Alberto (org.), *Globalização e Educação, Perspectivas Críticas*, Porto Alegre: Artmed Editora, pp. 27-44

MYERS, Kate & GOLDSTEIN, Harvey (1997). *Failing Schools in a Failing System*. http://www.mlwin.com/hgpersonal/papers_for_downloading.htm (consulta realizada em 13-07-06).

- National Audit Office (2001). *Education Action Zones*. London: The Stationery Office.
- National Audit Office (2003). *Making a Difference: Performance of Maintained Secondary Schools in England*. London: The Stationery Office.
- NETO-MENDES, António (1999). *O Trabalho dos Professores e a Organização da Escola Secundária*. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Ofsted (2001). *Education Action Zones: commentary on the first six zone inspections*. www.ofsted.gov.uk. (consulta realizada em 16-11-05).
- OZGA, Jenny (2000). *Investigação Sobre Políticas Educacionais*. Porto: Porto Editora.
- PACHECO, José Augusto (2000). *Políticas Educativas, O Neoliberalismo em Educação*. Porto: Porto Editora.
- PACHECO, José (2004) *Facilitismos(II)*, http://www.educare.pt/PrintPreview.asp?Fich=ESP_20040316_372&Autor=JoséPacheco (consulta realizada em 31-08-06)
- PARDAL, Luís, VENTURA, Alexandre & DIAS, Carlos (2003). *O Ensino Técnico em Portugal*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- PHILLIPS, David (1999). "On comparing." In ALEXANDER, Robin, BROADFOOT, Patricia & PHILLIPS, David (1999). *Learning from Comparing*. UK: Symposium Books.
- PIMENTA, Carlos & CORREIA, Fernanda (2004). "Apreciação crítica da proposta de seriação das escolas do ensino secundário (ano lectivo 2001/2002)" - Anexo 2. In SANTIAGO, Rui, CORREIA, M. Ferreira, TAVARES, Orlanda & PIMENTA, Carlos (2004), *Um Olhar Sobre os Rankings*. Porto: CIPES, pp. 57-98.

PIRES, E. Lemos (1987). *Lei da Bases do Sistema Educativo. Apresentação e Comentários*. Porto: Edições Asa.

QUEIRÓ, João Filipe (2002). “A publicação das notas dos exames do 12º ano.” *Gazeta de Matemática*. 142, pp. 28-3. <http://www.mat.uc.pt/~jfqueiro/rankings.html> (consulta realizada em 22-08-06).

REED, Jodie & HALLGARTEN, Joe (2003). *Time to Say Goodbye? The Future of School Performance Tables*.

www.ippr.org.uk/research/files/team23/project164/school%20performance%20of%20tables%20-%20final_doc1.PDF (consulta realizada em 22-03-05).

REITAN, Earl A. (2003). *The Thatcher Revolution*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

ROBERTS, Clayton, ROBERTS, David & BISSON, Douglas (2002). *A History of England – 1688 to the Present*. Vol. II. 4ª ed. Prentice Hall.

ROSS, J.M. & CHANAN, G. (1972). *Comprehensive Schools in Focus*. National Foundation for Educational Research in England and Wales

SÁ, Virgínio I. M. (2003). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa*. Tese de Doutoramento. Braga: Universidade do Minho

SACRISTÁN, J. Gimeno (1999). *Poderes Instáveis em Educação*. Porto Alegre: Artmed Editora.

SANTIAGO, Rui, CORREIA, Maria Fernanda, TAVARES, Orlanda & PIMENTA, Carlos (2004). *Um Olhar sobre os Rankings*. Porto: CIPES.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1993). “O estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português.” In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 15-56.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2001). “Os processos de globalização.” In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 31-99.

SARAIVA, José Hermano (1993). *História de Portugal*. 5ª ed. Mem Martins: Publicações Europa-América.

SEIXAS, Ana Maria (2001). “Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal.” In STOER, CORTESÃO & CORREIA (orgs). *Transnacionalização da Educação – da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 209-238.

SILVA, Ana Bela (2004). *Ranking de Escolas: o Charme Discreto da Iliteracia*. <http://www.netprof.pt/servlet/getDocumento?id-versao=13569> (consulta realizada a 13.02.05).

SILVA, Augusto Santos (2002). *Por uma Política de Ideias em Educação*. Porto: Edições Asa.

SILVA, Elsa Costa (2004). “Explicações justificam boas posições no *ranking* das escolas.” *Diário de Notícias* (29-10-04).

SILVA, Sérgio Costa Gomes (2004). “30 anos de governação (pouco) democrática das escolas.” In COSTA, Jorge Adelino, NETO-MENDES, António & VENTURA, Alexandre (org.). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 199-209.

SIMÃO, Veiga (1971). *O Direito à Educação*. Lisboa: Publicações CIREP

SMITHERS, Alan (2001). "Education policy." In SELDON, Anthony (2001). *The Blair Effect*. London: Little Brown, pp. 405-426.
<http://www.buckingham.ac.uk/education/research/ceer/pdfs/blaireduc.pdf>. (consulta realizada em 17-06-05).

STOER, Stephen R. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

STOER, Stephen R. (2001). "Desocultando o voo das andorinhas: educação inter/multicultural crítica como movimento social." In STOER, CORTESÃO & CORREIA (orgs). *Transnacionalização da Educação – da crise da educação à "educação" da crise*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 245-275.

TEODORO, António (1994). *Política Educativa em Portugal*. Venda Nova: Bertrand Editora.

TEODORO, António (2001). *A Construção Política da Educação*. Porto: Edições Afrontamento.

TEODORO, António (2002). *As Políticas de Educação em Discurso Directo 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

TOMLINSON, Sally (2001). *Education in a Post-Welfare Society*. Open University Press

United Kingdom (2006). *Encyclopaedia Britannica*. Encyclopaedia Britannica Premium Service. <http://www.britannica.com/eb/article-44964> (consulta realizada em 17-03-06).

VALENTE, Guilherme & FIOLEAIS, Carlos (2001) "O horror aos melhores ou a inutilidade da escola." *Público* (26-04-01).

VIEIRA, Joaquim (2000a). *Portugal Século XX, Crónica em Imagens 1970-1980*. Círculo de Leitores.

VIEIRA, Joaquim (2000b). *Portugal Século XX, Crónica em Imagens 1980-1990*. Círculo de Leitores

VIEIRA, Joaquim (2001). *Portugal Século XX, Crónica em Imagens 1990-2000*. Círculo de Leitores.

WEST, Anne & PENNEL, Hazel (1998). "School admissions: increasing equity, accountability and transparency." *British Journal of Educational Studies*, 42 (2), pp. 188-200.

WEST, Anne & PENNEL, Hazel (2000). "Publishing school examination results in England: incentives and consequences." *Educational Studies*, 26 (4), pp. 423-436.

WHITTY, Geoff (1996). "Autonomia da escola e escolha parental: direitos do consumidor versus direito do cidadão na política educativa contemporânea." *Educação, Sociedade & Culturas*, 6, pp. 115-135.

WHITTY, Geoff, POWER, Sally & HALPIN, David (1998). *Devolution and Choice in Education*. Buckingham: Open University Press.

WILLIAMSON, John (2000). "What should the World Bank think about the Washington Consensus?". In *The World Bank Observer*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development, 15 (2), pp. 251-264.

WILSON, Deborah (2003). *Which Ranking? The Use of Alternative Indicators in the English Secondary Education Market*. University of Bristol. <http://www.bris.ac.uk/Depts/CMPO/workingpapers/workingpapers.htm> (consulta realizada em 1-08-06).

WOODHEAD, Chris (2002). *The Standards of Today*. London: Adam Smith Institute.
www.adamsmith.org/policy/publications/education-pub.htm (consulta realizada em 1-08-06).

WOODS, Philip A., BAGLEY, Carl & GLATTER, Ron (1998a). "School responsiveness in a competitive climate: the public market in England". *Educational Administration Quarterly*, 34, Supplemental, pp. 650-676.

WOODS, Philip A., BAGLEY, Carl & GLATTER, Ron (1998b). *School Choice and Competition: Markets in the Public Interest?* London: Routledge.

Outras fontes consultadas

BBC News

Diário de Notícias

<http://apagina.pt>

<http://educare.pt>

Jornal de Notícias

Público

The Guardian

Times Educational Supplement

TSE on-line

Visão

Legislação Portuguesa Citada

Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de Maio – Gestão dos Estabelecimentos de Ensino.

Decreto- Lei nº 397/77, de 17 de Setembro – Implementação do regime de *numerus clausus*.

Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de Janeiro – Criação do Ensino Profissional.

Decreto-Lei nº 286/89, de 29 de Agosto – Reestruturação Curricular dos Ensinos Básico e Secundário.

Despacho Normativo nº 162/ME/91, de 23 de Outubro – Sistema de Avaliação dos Alunos dos Ensinos Básico e Secundário

Decreto-Lei nº 4/98, de 8 de Janeiro- Estabelece o Regime Jurídico das Escolas Profissionais.

Despacho nº 147-B/ME/98, de 4 de Maio – Regulamenta a Constituição dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária.

Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro – Regulamenta os Conselhos Municipais de Educação.

Legislação Portuguesa Consultada

Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de Dezembro – Gestão dos Estabelecimentos de Ensino.

Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro – Gestão dos Estabelecimentos de Ensino.

Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, de 22 de Janeiro – Criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

Despacho 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro – Regulamento do Conselho Pedagógico.

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-lei nº172/91, de 10 de Maio – Regime de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Ensino.

Despacho Normativo nº 98-A/92, de 20 de Junho – Sistema de Avaliação dos Alunos do Ensino Básico.

Despacho Normativo nº 383/93, de 21 de Outubro – Regime de Avaliação dos Alunos do Ensino Secundário.

Despacho Normativo nº 644-A/94, de 15 de Setembro – Alterações ao Despacho Normativo nº 98/A.

Despacho nº 22/SEEI/96, de 20 de Abril - Regulamenta a Aplicação dos Currículos Alternativos.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas.

Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro – Princípios Orientadores da Organização e Gestão Curricular do Ensino Básico.

Despacho Normativo nº 30/2001, de 19 de Julho – Regime de Avaliação dos Alunos do Ensino Básico.

Despacho nº 12 453/2003, de 30 de Junho – Organização do Ano Lectivo.

Legislação Inglesa Citada

Education Act 1944

DES Circular 10/65, 12 de Julho de 1965

Education Act 1971

Education Act 1980

Education Act (2) 1986

Legislação Inglesa Consultada (<http://www.opsi.gov.uk/acts.htm>)

Education Reform Act 1988

Education (Schools) Act 1992

Education Act 1993

School Standards and Framework Act 1998

Learning and Skills Act 2000

Education Act 2002